

# Capítulo 1

## ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE PACTO FISCAL Y REFORMA FISCAL ESTRUCTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

### A. INTRODUCCIÓN

En los dos últimos informes de labores de la Defensoría de los Habitantes se han incluido propuestas específicas para que la política pública y las acciones del Estado costarricense se realicen bajo el marco de los derechos humanos. En el Informe del período 2001–2002 se incorporó un análisis del gasto público y su relación con la realización de los derechos humanos, y en el informe del 2002-2003 se incluyó un estudio sobre la estructura tributaria costarricense desde la perspectiva de los derechos humanos.

Según se ha expuesto en los informes anteriores, el enfoque de los derechos humanos requiere que las políticas públicas y las acciones del Estado reconozcan, salvaguarden y potencien la realización de la dignidad de las personas, junto con el respeto a la vida y a la libertad, como factores que coadyuvan a su realización.

Bajo esa perspectiva y debido a la importancia que posee para las y los habitantes de la actual y de las futuras generaciones, este capítulo recoge las principales inquietudes y comentarios de la Defensoría de los Habitantes sobre el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural que analiza la Asamblea Legislativa.

La discusión sobre la reforma fiscal en el seno del Primer Poder de la República, constituye una oportunidad para el logro de mecanismos institucionales que contribuyan en la realización de derechos humanos de las y los habitantes, siendo que en la época actual la tarea más importante en torno a los derechos humanos no es discutir sobre su fundamentación, sino lograr instrumentos eficaces y eficientes para garantizarlos adecuadamente.<sup>1</sup>

### B. EL PACTO FISCAL

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el Pacto o la reforma fiscal que está en discusión, debe responder a las necesidades de desarrollo de la sociedad costarricense, contribuyendo a la realización efectiva de los derechos humanos de las personas, objetivo fundamental del Estado democrático moderno. Como acuerdo político, el Pacto Fiscal debe incorporar las aspiraciones de los distintos sectores sociales sobre la labor del Estado y promover una gestión gubernamental basada en los valores de solidaridad, eficiencia, equidad y transparencia en la función pública. Desde una perspectiva económica, el Pacto Fiscal debe legitimar el nivel y composición del gasto público y la carga tributaria requerida para su financiamiento.

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto (1982). *“Presente y porvenir de los derechos humanos”* Anuario de los Derechos Humanos I. Madrid, España.

El Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Legislativa<sup>2</sup>, aborda principalmente cuatro aspectos para mejorar las finanzas públicas y coadyuvar al proceso de desarrollo nacional. Estos aspectos son: a) Calidad del gasto público; b) Reactivación Económica; c) Mejora recaudatoria, y d) Impuestos justos y equitativos. Para cada uno de estos temas el Proyecto establece normas y acciones a ejecutar. En su momento, la Comisión Mixta Especial creada por la Asamblea Legislativa manifestó que *“a diferencia de lo sucedido en el pasado, [...], combina medidas de ordenamiento fiscal no tributarias, con medidas propiamente tributarias, las cuales, conjuntamente, contribuyen a la equidad impositiva, a la racionalización del gasto y al mejoramiento de la eficiencia y administración tributaria, en el marco de una ética administrativa con rendición de cuentas”*.

A pesar de lo indicado por la Comisión Mixta y con base en la revisión del Proyecto de Ley, la Defensoría desea manifestar su preocupación porque en lo sustantivo, la discusión del Pacto Fiscal parece concentrarse en la generación de ingresos al fisco *per se*, basados en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta y no aborda, con el mismo compromiso, los demás aspectos propios del Pacto, tales como la necesidad de elevar la productividad del gasto público y el control de los disparadores de dicho gasto (por ejemplo, el servicio de la deuda pública, el gasto por pensiones, convenciones colectivas de trabajo abusivas, contratación de consultorías onerosas, entre otros aspectos).

Aunque en su título el Proyecto apunta hacia una reforma fiscal estructural, la iniciativa no presenta un cambio real de la estructura del sistema tributario costarricense. Esto por cuanto en materia tributaria, el Proyecto busca aumentar los ingresos del Estado derivados del impuesto sobre la renta y del impuesto de ventas –este último mediante su transformación en un tributo más comprensivo–, sin modificar la dependencia del fisco sobre los impuestos indirectos.<sup>3</sup> Según datos del Ministerio de Hacienda, la recaudación para el Gobierno Central aumentaría en un 2,7% del PIB (¢183.000 millones al año), siendo que la recaudación por concepto de IVA aumentaría en un 1,6% del PIB, por concepto de Impuesto sobre la Renta en 1% del PIB, y un incremento adicional debido a la eficiencia de recaudación dadas las mejoras administrativas que se introducirían con la creación de la Dirección Nacional de Tributos.

Actualmente el impuesto sobre la renta suministra cerca del 22% de la recaudación total que recibe el Gobierno Central; siendo que el complemento, el 78% restante proviene de impuestos indirectos, gravámenes que por su naturaleza no se ajustan adecuadamente al principio de la solidaridad tributaria por su sesgo regresivo hacia las familias de menores ingresos.<sup>4</sup>

La reforma fiscal que se analiza en la Asamblea Legislativa consolida la dependencia del Gobierno Central en cuanto a impuestos indirectos, al establecerse una generalización del

---

<sup>2</sup> Este documento toma como referencia el Proyecto de Ley N°15.516, publicado en el Alcance N°8 a La Gaceta N°26 del viernes 6 de febrero de 2004.

<sup>3</sup> Los impuestos de venta, incluyendo el IVA, son impuestos indirectos, considerados un factor importante de regresividad dentro de una estructura tributaria. La regresividad de los impuestos indirectos proviene de su naturaleza indirecta, dado que no se grava a la o el contribuyente específicamente, sino al bien y servicio objeto de compra. Por tanto, el impuesto no discrimina entre habitantes de ingreso bajo, medio o alto, siendo que todo habitante tributa la misma suma específica de dinero si compra el producto, la cual constituye una carga mayor respecto al ingreso, para las y los habitantes de escasos recursos. Asimismo, debe indicarse que los impuestos directos representaron alrededor del 3% del PIB y los impuestos indirectos el 10%, siendo que la carga tributaria (respecto al PIB) sería alrededor del 13%.

<sup>4</sup> En lo que concierne a la generación de ingresos, el Proyecto no considera otras posibilidades de imposición, como el aumento de la tasa impositiva al consumo de bienes y servicios suntuarios y de lujo, y el establecimiento de impuestos a actividades que afectan de forma negativa (directa o indirectamente) el medio ambiente (“impuestos verdes o ecológicos”).

impuesto de ventas para abarcar los servicios y la rebaja en el impuesto sobre la renta para las empresas y sociedades.

Para dotar de viabilidad política y económica al esfuerzo tributario que se solicita a la sociedad, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya ligado a una mayor productividad y control en el gasto público y a prácticas institucionales que reduzcan las posibilidades de corrupción.

Por tanto, de no abordarse con seriedad los demás temas que componen el Pacto, en el mediano plazo, la sociedad costarricense podría seguir enfrentando el desequilibrio fiscal debido a un creciente gasto público que no necesariamente se traduce en un mayor bienestar para la mayoría de las y los habitantes del país.

### **C. LA MEJORA EN LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO**

Para atender los requerimientos de mejora en la calidad del gasto público, el proyecto de ley propone las siguientes medidas:

1. La creación de la Comisión Nacional de Evaluación de las Instituciones y Programas del Estado.
2. La creación del sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Costarricense.
3. Pérdidas del Banco Central de Costa Rica.
4. La creación de la Comisión Evaluadora del Sistema de Pensiones, entre otros.

No obstante, a pesar de la diversidad de medidas indicadas en el Proyecto de Ley, la Defensoría de los Habitantes considera insuficientes las propuestas para mejorar la calidad del gasto público, por las siguientes razones:

En primer lugar, la Defensoría considera que la creación de una Comisión de evaluación de las instituciones y programas del sector público es un avance importante para mejorar la calidad y eficiencia del gasto público, pues contribuye a detectar duplicidades de funciones en la administración pública. Sin embargo, se considera que la función de esta Comisión podría verse limitada por su conformación ad hoc, según se establece en el Proyecto de Ley.

La Comisión se establece por un periodo de 18 meses, durante los cuales deberá *“estudiar, evaluar y recomendar acciones en materia de rediseño, fusión, eliminación o permanencia de Instituciones o Programas del Sector Público...”*. Asimismo, deberá suministrar informes trimestrales de avance y un informe final al concluir el periodo para el que sería creada. Además, estará compuesta por siete ciudadanos de reconocida honorabilidad y espíritu de servicio público, conocimiento y experiencia en la administración pública, reforma del Estado, administración de empresas e instituciones de bienestar social; los miembros harán su labor *ad-honorem*, con absoluta independencia política y administrativa.

Para la Defensoría de los Habitantes, el tiempo de vigencia de la comisión (18 meses) resulta muy limitado para las funciones que debería desarrollar, esto debido a la magnitud de trabajo que constituye evaluar todos los programas e instituciones del Estado, unido a las características propias de cada institución y cada programa, más las particularidades de cada sector o subsector. Asimismo, se considera limitada la conformación de este órgano por cuanto, dada la complejidad del trabajo, debería involucrar a especialistas en las diversas áreas productivas y sociales que son objeto de las instituciones y programas considerados.

En algunas instituciones y programas la contribución al bienestar social todavía se valora por el tamaño de la partida presupuestaria asignada, más que por la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público realizado. Es criterio de la Defensoría que la evaluación y reestructuración de las Instituciones y los Programas del Estado debería constituir una labor permanente, más que una labor *ad-hoc* realizada por un grupo o Comisión, como se dispone en el Proyecto de Ley. El proceso de evaluación y reestructuración, además de buscar la racionalidad administrativa, deberá valorar la contribución de los programas e instituciones a la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país.

Esta labor podría ser desarrollada de forma permanente por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica con la participación de las Universidades Públicas y el apoyo de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda, siendo que sus resultados debieran ser de consideración obligatoria por parte de las instancias de planificación en los órganos y entes del Estado.

Con dicho propósito, se debería dotar al Ministerio de Planificación con el presupuesto y la jerarquía política necesaria para hacer cumplir sus recomendaciones; además, podría evaluar resultados y contrastarlos con los objetivos previstos en las leyes y en las directrices de las máximas autoridades de los entes autónomos y el Poder Ejecutivo, superando el concepto de control fiscal o presupuestario.

Por su parte, se sugiere exigir a las instituciones del Estado y los diversos programas, incluir indicadores de impacto de las funciones que realizan, e indicadores necesarios para evaluación, así como los nombres de los responsables y mezclar evaluaciones internas y externas. Éstas últimas a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y de las universidades públicas.

En segundo lugar, respecto a la creación del Sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Costarricense, la Defensoría considera que la promulgación de algunas leyes de muy reciente data estrechamente vinculadas con el tema<sup>5</sup>, y de otras iniciativas direccionadas al mejoramiento de la gestión pública que hacen énfasis en la evaluación y la permanente rendición de resultados, orientan precisamente a la necesidad de contar con *una ley marco de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública* que armonice y dé vida a un mecanismo efectivo y ampliamente participativo que facilite la vigencia del principio constitucional y redunde en el fortalecimiento del aparato estatal a partir del óptimo y eficiente aprovechamiento de los escasos recursos disponibles.

La Defensoría de los Habitantes, por su naturaleza intrínseca, es un órgano de control sobre el Sector Público, característica propia de la figura que inspira su origen conocida como el Ombudsman. A la labor propia de vigilancia para la *buena administración o buen gobierno*, el modelo costarricense incorpora la defensa y protección de los derechos humanos, lo que permite contar con un paradigma muy particular de las instituciones de protección latinoamericanas.

Como Comisionado Parlamentario, la labor de control que realiza la Defensoría de los Habitantes se enmarca en una función más amplia dispuesta para el Poder Legislativo, cual es la potestad del control político de la Administración, siendo conocida la importancia del trabajo conjunto entre la Asamblea Legislativa y la institución.

---

<sup>5</sup> Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001 y Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 del 31 de julio del 2002.

A este respecto, la Defensoría de los Habitantes observa con muy buenos ojos el interés manifiesto en el establecimiento de este sistema general de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, dado el mandato constitucional y la complejidad de la materia, se considera necesario que este esfuerzo no sea subsumido en una ley prevista especialmente para la Administración Tributaria, siendo que la intención es contar con un mecanismo de rendición de cuentas que abarque todo el Estado costarricense.

Por lo anterior, la Defensoría considera que los principios contenidos en el texto del Título II, capítulos I y II constituyen materia propia de una ley autónoma, de carácter general y marco para el desarrollo del principio constitucional de evaluación y rendición de cuentas contenido en el artículo 11 de la Carta Magna.

En tercer lugar, aunque el proyecto de Ley en el Capítulo III artículo 23 establece la necesidad de reducir las pérdidas del Banco Central y el proceso de dolarización de los depósitos, la Defensoría de los Habitantes considera que la medida planteada no constituye una verdadera solución del problema. Un mandato como este parece considerar que el problema de las pérdidas del Banco Central puede solucionarse básicamente con medidas monetarias, sin reparar que el plan formulado podría carecer de viabilidad real por las eventuales repercusiones y costos macroeconómicos sobre la economía y el bienestar de las y los habitantes.

Las pérdidas del Banco Central se originaron hace más de veinte años por el fuerte aumento del tipo de cambio a inicios de los años ochenta y el endeudamiento del ente emisor para financiar al Estado. No obstante, las mismas han tendido a aumentar debido a la política económica implementada por los gobiernos de los últimos años<sup>6</sup>.

Para limitar las pérdidas del Banco Central es necesario que el Gobierno recapitalice a la institución y se eliminen las actividades cuasifiscales que éste debe realizar, incluyendo el otorgamiento de crédito al Gobierno. Por ello, si se esperan resultados positivos de la implementación del Pacto Fiscal, la discusión de la Asamblea Legislativa en este tema podría orientarse al otorgamiento de una mayor autonomía e independencia al Ente Emisor respecto del Poder Ejecutivo, de manera que pueda ejercer sus potestades para mantener la estabilidad interna y externa de la economía y el establecimiento de un mecanismo legal que garantice una adecuada capitalización por parte del Gobierno Central hacia dicha entidad.

En cuarto lugar, la Defensoría considera como un avance importante la conformación de una comisión para evaluar y reformar el Sistema Nacional de Pensiones, tal como lo dispone el Capítulo IV del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal. Según el texto en consideración, dicha comisión, en un plazo de un año, debería presentar un proyecto de ley para modificar integralmente el Sistema Nacional de Pensiones.

A pesar de lo anterior, la Defensoría, considera oportuno aprovechar el Proyecto de Ley propuesto sobre Pacto Fiscal, para establecer acciones y mecanismos específicos que limiten el efecto expansivo de corto y medio plazos del rubro de pensiones, considerado un importante disparador de gasto, mientras que la Asamblea Legislativa conoce y aprueba el proyecto de ley que presentaría la Comisión.

Finalmente, en quinto lugar, no se observa en el proyecto de ley acciones para reducir o limitar el crecimiento y servicio de la deuda pública, siendo éste uno de los principales disparadores del déficit fiscal. En este sentido, la Defensoría recomendó reconsiderar las opciones que presentó la Comisión de Exministros de Hacienda en abril de 2002 a la Presidencia de la República, o

---

<sup>6</sup> Operaciones denominadas cuasifiscales.

evaluar otros mecanismos para la reducción de la misma. Entre las medidas indicadas por la Comisión se deberían considerar las siguientes:

- Modificar el artículo 74 de la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* para que el canje de deuda se pueda extender a aquellas emisiones realizadas con anterioridad a la promulgación de dicha ley. De esta forma, se logrará profundizar el proceso ya iniciado de sustitución de deuda de corto plazo por obligaciones de largo plazo para las instituciones públicas, así como de deuda pactada a tasas de interés muy elevadas por una de menor costo, lo que esa Comisión recomienda se haga tan pronto se tenga la autorización legislativa correspondiente.
- Realizar las acciones necesarias para redimir anticipadamente los bonos en manos de las instituciones públicas que, a partir de la aprobación de la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, deben pasar a formar parte del sistema de "Caja Única" y que representan cerca de 40.000 millones de colones, así como para renegociar las tasas de interés con las instituciones públicas.
- Calcular, mediante un estudio actuarial, el monto de las reservas técnicas requeridas por el INS para garantizar su estabilidad financiera y el adecuado respaldo de los contratos de seguros, con el propósito de que el INS done al Gobierno Central, el excedente de inversiones por encima del nivel de reservas requerido.
- Facultar legalmente a las instituciones públicas para que condonen parte de su cartera de inversiones y para que renegocien tasas de interés de sus títulos de Gobierno, de manera tal que no se afecte la eficiencia en la operación de dichas entidades ni la ejecución de proyectos de desarrollo prioritarios. Se estima que el principal a condonar puede perfectamente ascender a unos ciento cuarenta mil millones de colones.
- Reestablecer los procedimientos de colocación de bonos por ventanilla para el mercado minorista de inversionistas, tanto en el Banco Central de Costa Rica como en el Ministerio de Hacienda.
- Obligar legalmente a las entidades públicas (dentro y fuera del ámbito de la Autoridad Presupuestaria) a comprar títulos del Gobierno directamente por medio de los procedimientos que la Tesorería Nacional defina para ese propósito con el fin de garantizar que dichos entes mantengan el valor real de sus inversiones sin que esto represente pago de tasas por encima del mercado.
- Si bien la Comisión respalda totalmente la independencia del Banco Central, considera que el grado de utilización de las colocaciones de títulos de deuda (BEMs) como instrumento de política monetaria, debe atender no sólo a la necesidad de contener la inflación sino también a la de evitar un creciente déficit fiscal y endeudamiento público. El Banco debe buscar que esas colocaciones de deuda sean neutrales en el tiempo.<sup>7</sup>

#### **D. LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

El gasto social es un instrumento fundamental en la distribución del ingreso, siendo la inversión en educación el componente de mayor impacto en el largo plazo. De acuerdo con la CEPAL, una mayor asignación de recursos a educación que permita mejorar la distribución del capital

---

<sup>7</sup> Abril, 2002. Comisión de Exministros de Hacienda "Agenda para la transformación fiscal para el desarrollo económico y social de Costa Rica".

humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo. Por esta razón, la Defensoría de los Habitantes considera positivas las medidas establecidas en el Proyecto de Ley de Pacto Fiscal, para el fortalecimiento del financiamiento de la educación pública (Título III, artículos 27, 28 y 29 del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal). No obstante, a pesar de la importancia de la educación como mecanismo para la reactivación económica, la Defensoría considera que es necesario el establecimiento de mecanismos adicionales para la reactivación de la economía en el corto y mediano plazos.

Para el logro de esta finalidad, es necesario redefinir los contenidos, la organización y la implementación de los programas y proyectos sociales que conduzcan al acceso universal de los bienes y servicios a la población y que aseguren una vida digna a las y los habitantes. Las instituciones, programas y estrategias para bienestar social deberán tener una cobertura universal acompañados de políticas selectivas como mecanismos complementarios que permitan garantizar dicha universalidad, al fortalecer la equidad y la inclusión de todas las familias sin ningún tipo de discriminación.

En segunda instancia, para el logro de una reactivación económica integral es necesario garantizar los recursos destinados a inversión pública social. Esto último requiere del establecimiento de un marco jurídico que garantice la sostenibilidad financiera de los programas de bienestar social.

La Defensoría retomó la propuesta realizada a la Asamblea Legislativa en el Informe Anual 2001-2002 para proponer que en el proyecto de Ley de Pacto Fiscal se dé un financiamiento mínimo del 20 % del PIB a los programas de inversión social, específicamente para educación, salud, asistencia social y vivienda.<sup>8</sup> Dicha garantía legal podría brindar el respaldo jurídico para el reconocimiento de los derechos humanos en materia social y económica por parte del Estado costarricense y posibilitar el establecimiento del principio de exigibilidad como primer paso para la realización efectiva de los derechos humanos de las y los habitantes.<sup>9</sup>

Respecto a este punto, la Defensoría llamó la atención de la Asamblea Legislativa sobre el principio de Caja Única del Estado administrada por el Ministerio de Hacienda, esto por cuanto no tiene efecto real el establecimiento de destinos específicos para los recursos tributarios, si el Ministerio recaudador los asigna a otras finalidades a las establecidas en la normativa legal. Por tanto, se considera oportuno el artículo 28 que establece la obligatoriedad del Ministro de Hacienda de incluir en el Presupuesto anual las rentas para el cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política. No obstante, se considera que esta norma debería de extenderse para asegurar el financiamiento de todos los programas cuyos recursos provienen de impuestos establecidos con finalidades específicas.

En lo relativo al Título II, Sección II y III sobre la inscripción de terrenos en zonas de desarrollo urbano reconocidas (artículo 30 a 50), la Defensoría considera que las disposiciones de dicho aparte contribuyen a consolidar el derecho de propiedad para las y los habitantes que han sido beneficiarios del INVU; no obstante, es importante que las y los señores diputados consideren las siguientes recomendaciones:

- En el artículo 30 se crea el programa como una medida administrativa que no tiene plazo de aplicación. La recomendación de la Defensoría es establecer un plazo de vigencia a la inscripción definitiva para evitar que se presenten abusos en la titulación.

---

<sup>8</sup> Este porcentaje debe considerar el porcentaje del PIB destinado a educación, según reforma del artículo 78 de la Constitución Política. Ley N°7676 del 23 de julio de 1997.

<sup>9</sup> La magnitud de los recursos destinados a los sectores sociales es un indicador del compromiso de la sociedad en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos.



- Preocupa a la Defensoría que en el artículo 42, se autorice al INVU a la modificación de los diseños de sitio y por lo tanto al cambio de áreas públicas invadidas por otras áreas para efecto de vivienda. En otras oportunidades esta Defensoría ha insistido en que de conformidad con el ordenamiento urbano, las áreas públicas como los parques infantiles, áreas para las asociaciones de desarrollo comunal y otras, sean respetadas, ello como complemento a un derecho de la vivienda digna. De allí que puede valorarse que el INVU explore la posibilidad de dotar a aquellos asentamientos que estén en esas condiciones de las áreas públicas respectivas.
- En el artículo 43, sobre condonación, la Defensoría recomendó indicar los criterios para condonar las deudas inferiores a ¢50.000 que se encuentren en estado de morosidad, ello para determinar si efectivamente ese monto iría realmente a paliar situaciones de pobreza.
- Por otra parte, la Defensoría considera conveniente la adición de un nuevo artículo en donde se establezca claramente los requisitos que debe reunir el beneficiario del INVU para hacerse acreedor de los alcances de esta Ley, tal como se establece en el artículo 46.
- Respecto al artículo 46 inciso f, la Defensoría considera conveniente que luego de donde dice *“reservas biológicas”*, se agregue lo siguiente: *“áreas que estarán excluidas de esta Ley”*, con el objeto de excluir de manera indubitable estas zonas cuyo régimen de protección es absoluto.
- Se recomendó establecer un transitorio que solvete los casos de titulaciones pendientes en proyectos del IMAS y del INVU.
- Cabe indicar que el texto de la propuesta tal como está redactado no presenta roces con la Ley Indígena, no obstante, se debe advertir que si el texto fuere modificado de cualquier forma que implique alguna afectación directa a alguna o todas las etnias indígenas costarricenses o, que a pesar del texto expreso del proyecto se pretenda su aplicación en territorios indígenas, la Asamblea Legislativa deberá, en virtud del artículo 6 del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado mediante Ley N°7316, de fecha 16 de octubre de 1992, realizar el respectivo proceso de consulta allí establecido.

Finalmente, la Sección IV del proyecto de ley (artículo 51) pretende que los contingentes de importación derivados de los casos de desabastecimiento y negociaciones comerciales deberán adjudicarse conforme un Reglamento que elaborará el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Defensoría considera que esta propuesta debería analizarse a la luz de lo negociado dentro del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, debido que el establecer mecanismos legales de asignación de contingentes entre potenciales interesados, podría constituir una práctica en conflicto con lo establecido en el TLC dado que podría limitar la libertad de comercio y de empresa.

## **E. EFICIENCIA Y FORTALECIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

El Pacto Fiscal debe fortalecer la institucionalidad democrática mediante la definición clara de mecanismos que eliminen o reduzcan la evasión y elusión tributaria, que aumenten la eficiencia del gasto público, de acuerdo con los objetivos sociales y que doten de transparencia a la gestión fiscal. La modernización y fortalecimiento de la administración tributaria son elementos fundamentales que inciden directamente sobre los niveles recaudatorios y permiten hacer efectivo el principio de solidaridad en la contribución al Estado.



Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que la creación de la Dirección Nacional de Tributos (DNT) que integre el esfuerzo de la Dirección General de Tributación Directa, Aduanas y la Política de Control Fiscal, constituye un avance importante y consistente con las reformas a los impuestos sobre la renta y al valor agregado planteados en el proyecto de Ley. Asimismo, se considera positiva la instancia de defensa de las y los habitantes en materia tributaria desde la Defensoría de los Habitantes, según se establece en el artículo 67 del proyecto de Ley en cuestión. No obstante, sobre lo propuesto en dicho artículo 67, la Defensoría de los Habitantes realiza las siguientes observaciones:

En primer lugar, sobre la vigilancia de la DNT *"para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites administrativos o estudiar la supresión de aquellos que pudieran resultar innecesarios..."*; si bien, éstas constituyen labores que se enmarcan dentro de las funciones generales de la Defensoría de los Habitantes, se recomendó establecer en el artículo en cuestión la supervisión concreta por las instancias públicas creadas con dichas finalidades, e indicar la posibilidad de la fiscalización paralela de la Defensoría de los Habitantes de la República de acuerdo con su ley de creación.<sup>10</sup>

En segundo lugar, en relación con la función de *"asesorar a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición reconocido en el artículo 27 de la Constitución Política en el ámbito tributario"*, es criterio de esta Defensoría que en el texto del proyecto de Ley, debe quedar claro que el asesoramiento institucional no sólo debe limitarse al derecho de petición, sino que debe abarcar todos los demás derechos humanos que puedan verse menoscabados en los procedimientos tributarios.

Finalmente, al constituir la materia tributaria un campo específico y de especialización en las ciencias del Derecho y de la Administración, la defensa de los contribuyentes en la Defensoría de los Habitantes requerirá de la facilitación de los recursos humanos y materiales necesarios para su cabal cumplimiento, situación que deberá ser indicada en el Proyecto de Ley de Pacto Fiscal.

## **F. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

La promoción de la equidad constituye una de las funciones primordiales del Estado moderno y es una labor importante desde el punto de vista de derechos humanos. Por ello, el Pacto Fiscal debe considerar esta función tanto desde el punto de vista de imposición como desde la perspectiva del gasto. Un pacto fiscal que omita, descuide o que cumpla insuficientemente esta función, resulta incompleto y socialmente insatisfactorio.

Desde el enfoque de derechos humanos, el concepto de impuesto implica la superación de los aspectos negativos de coacción y de limitación al habitante, para conceptualizar los tributos como parte del aporte responsable y solidario de las personas a la misión del Estado democrático moderno en el cumplimiento de los derechos humanos. Por ello, las finalidades

---

<sup>10</sup> En este sentido, las obligaciones directas de velar por la simplificación y/o eliminación de trámites administrativos innecesarios y de mejorar la calidad de los servicios e incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, serían responsabilidades de la Comisión Nacional de Desregulación (creada mediante el Decreto Ejecutivo N°27351 y modificada por el Decreto Ejecutivo N°28575), del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de las Contralorías de Servicios y de la Autoridad Presupuestaria.

atribuidas a los impuestos dejan de ser fines *per se* y se constituyen en los medios para contribuir a su realización.<sup>11</sup>

Las reformas al impuesto sobre la renta y el establecimiento del impuesto sobre el valor agregado deben articularse bajo el principio de la solidaridad, el cual debe constituirse explícitamente en el valor fundamental que oriente su aplicación en la configuración de la estructura tributaria.<sup>12</sup>

En los sistemas fiscales modernos los impuestos directos, específicamente el Impuesto sobre la Renta a Personas Físicas y Jurídicas, es el instrumento básico de imposición. Desde el punto de vista de los derechos humanos, para el logro de una mayor equidad y solidaridad impositiva entre las y los habitantes, es necesario que el gravamen efectivo del impuesto implique un sacrificio igual para todos, es decir, un mayor esfuerzo para los que más recursos tienen (equidad vertical) y que a ingresos iguales se les brinde un trato fiscal igual (equidad horizontal).

Bajo el enfoque de los derechos humanos, el impuesto sobre la renta debería cubrir todos los ingresos percibidos por las y los habitantes del país, independientemente de dónde hayan sido generados. Por esta razón, la Defensoría considera positiva la propuesta del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal, al pasar de un sistema territorial a global (para considerar todos los ingresos de las personas) y de cedular a universal (para gravar las rentas que se generen por los nacionales en el extranjero). Esta nueva base de imposición permitiría desarrollar más ampliamente el principio de solidaridad que debe estar implícito en los miembros que integran la sociedad costarricense.

No obstante, para que el impuesto que grava la renta de las personas físicas constituya un instrumento adecuado para la realización de los derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes recomendó excluir de la base imponible los recursos necesarios para que cada habitante y familia puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas. Por ello, la Defensoría de los Habitantes apoyó la propuesta contenida en el Proyecto de Ley que establece un porcentaje de reducción en la base imponible por concepto de gastos médicos y gastos por alquiler de vivienda. No obstante, consideró esta Defensoría que lo mismo debe hacerse para educación, estableciéndose un porcentaje de deducción para gastos de formación de capital humano.<sup>13</sup>

Por otra parte, respecto al artículo 8 de la Ley sobre el impuesto sobre la renta, incluida en el Proyecto de Pacto Fiscal (Título V), que establece las exenciones al impuesto sobre la renta, la Defensoría desea llamar la atención sobre su contenido en dos casos específicos.

---

<sup>11</sup> Desde la perspectiva de los derechos humanos el impuesto es una contribución monetaria realizada de forma responsable y solidaria por la persona pasiva (contribuyente físico y jurídico) para con el sujeto activo (Estado), con la finalidad de participar y contribuir a la labor del Estado en la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país.

<sup>12</sup> La solidaridad es una característica de la sociabilidad que inclina a cada persona a sentirse unida a sus semejantes y a la cooperación en procura el bienestar general de los demás. Para vivir la Solidaridad se requiere pensar en los demás como si fuera otro yo, pues no vivimos aislados y nuestros conciudadanos esperan que alguien se preocupe por el bienestar y seguridad de todos.

<sup>13</sup> Una base tributaria reducida obliga a utilizar tasas de imposición altas si se desea alcanzar cierta meta recaudación, lo que incentiva la evasión y elusión. Por ello, puede ser conveniente gravar el trabajo, una vez que se descuenta la inversión en capital humano, pero con una menor tasa que los rendimientos al capital.

Primero, respecto a la exención 4) que se dispensa del impuesto al *“aguinaldo, hasta por la suma que no exceda la doceava parte de los salarios devengados en el año o la proporción correspondiente al lapso menor que se hubiera trabajado”*; la Defensoría considera que es necesario ampliar el texto de manera que se establezca claramente que **no gozan** de esa exoneración otros ingresos (mediante bonos, premios, primas, etc.) que reciben los trabajadores en el mismo período en que se entrega el aguinaldo (final de año).

La segunda exención que a criterio de esta Defensoría requiere de una mayor especificación es la número 9) que indica que estarán exentos del pago del impuesto *“los salarios, honorarios y cualquier otro tipo de rentas del trabajo, provenientes de la prestación de servicios de docencia por extranjeros, a la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda, al Centro Agrícola de Investigación y Enseñanza, al Instituto Interamericano para la Agricultura, y al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.”* Sobre esta exención, la Defensoría recomendó que se establezca claramente la finalidad de la misma y los supuestos que deben mediar para que ésta sea aplicada de forma transparente y no discriminatoria, tales como la existencia de convenios internacionales con los centros de enseñanza enumerados en la norma.

El artículo 71 del capítulo II de la propuesta de Ley sobre el impuesto sobre la renta establece como sujetos pasivos del impuesto a los bancos comerciales del Estado, incluyendo el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y las siguientes entidades públicas: Instituto Nacional de Seguros, Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense S.A., Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Fábrica Nacional de Licores, Refinería Costarricense de Petróleo, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. Debido a esta situación, la Defensoría de los Habitantes recomendó establecer en el proyecto de Ley en cuestión una norma que impida que las entidades y empresas públicas reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), trasladen al usuario la carga impositiva mediante los precios y tarifas por los bienes y servicios que brindan. En este sentido, la Defensoría propuso la siguiente redacción:

*“Art. \* Prestatarios de servicios públicos regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos*

*Los prestatarios de servicios públicos cuyas actividades y tarifas sean reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos estarán afectos al pago del impuesto sobre la renta de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

- a. El hecho generador será la obtención, durante el período fiscal, de excedentes originados en cualquier fuente costarricense que no se destinen al financiamiento de las inversiones requeridas para el desarrollo de la actividad a cargo de cada una de tales instituciones o empresas. En el caso de dichas empresas, el período fiscal coincidirá con el año natural.*
- b. Los excedentes no destinados al financiamiento de inversiones constituirán la renta imponible y se obtendrá al restar a los ingresos brutos, en primer término, los costos, los gastos útiles necesarios y pertinentes para generarlos y en segundo lugar, el monto de las inversiones financiadas con recursos propios que, e acuerdo con la liquidación presupuestaria correspondiente, hayan efectuado las instituciones o empresas citadas con anterioridad.*
- c. Para lo no contemplado en este artículo, será aplicable lo dispuesto por esta ley.*

*Artículo \*\* Impedimento*

*La aplicación de esta ley, en ningún caso podrá repercutir en los montos de las tasas, tarifas ni en los precios públicos que cobran las instituciones mencionadas en el artículo anterior, por prestar los servicios regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Por lo tanto, la Autoridad Reguladora no podrá considerar como gastos o costos para ser reconocidos en las tarifas, los importes que el prestatario del servicio público haya pagado por concepto de impuesto sobre la renta.*

*Asimismo, los prestatarios de los servicios públicos aquí contemplados no podrán crear reservas ni realizar erogaciones, como deducibles de la renta bruta, no autorizadas en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N°7593, del 9 de agosto de 1996, o las leyes orgánicas de las respectivas instituciones.*

*TRANSITORIO.- Para las instituciones mencionadas en el artículo \* que hasta la fecha no han estado sujetas al pago del impuesto sobre la renta, el primer periodo fiscal se extenderá desde la vigencia de esta ley hasta el 31 de diciembre siguiente."*

Por otra parte, la Defensoría consideró importante que la Asamblea Legislativa revisara la diferencia en la tasa impositiva propuesta para las empresas (18 %) y para los ingresos por intereses de capital financiero (10 %) con respecto a la tasa aplicable a los ingresos por salario (hasta un 30%), establecida en el artículo 49 de la propuesta de Impuesto sobre la renta. Esto por cuanto dicha situación estaría gravando en mayor medida el ingreso procedente del trabajo, en relación con los grupos cuyos ingresos y rentas proceden de inversiones financieras.

Debe considerarse que al establecerse tasas de impuesto sobre la renta relativamente más altas para personas físicas que para personas jurídicas y otras fuentes de ingreso, se generan incentivos para enmascarar ante el fisco los ingresos del trabajo.

## **G. EL ESTABLECIMIENTO DE UN IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO**

Desde una perspectiva de derechos humanos, el establecimiento de un Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) tiene justificación si contribuye a incrementar la recaudación fiscal de forma no discriminatoria y solidaria y si su aplicación no limita la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país. No obstante, el aumento en el bienestar social dependerá, en última instancia, del destino de la mayor recaudación tributaria lograda.

El Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) en lugar del actual Impuesto General sobre las Ventas (Ley N°6826) posee diversos aspectos positivos dentro de una perspectiva de derechos humanos. En primer lugar, la universalidad de su aplicación, que lleva a gravar actividades que actualmente están exentas, favorece el principio de solidaridad en el pago de impuestos el cual debe estar presente en cualquier régimen impositivo.<sup>14</sup> En segundo lugar, facilita el control y la administración tributaria, aumentando la eficiencia en la recaudación y reduciendo el costo de la misma. Ello posibilita al Estado a destinar más recursos a programas de bienestar social. Finalmente, permite administrar con mayor transparencia la aplicación de exenciones, las cuales son necesarias para reducir la regresividad de este régimen impositivo.

---

<sup>14</sup> En la estructura tributaria los impuestos se clasifican en impuestos directos e impuestos indirectos. Los primeros son los que soporta el contribuyente (personas y figuras jurídicas) en forma directa, como el impuesto sobre la renta y los impuestos territoriales. Los impuestos indirectos son aquellos que se trasladan o pagan por medio de otras personas físicas y jurídicas, y que gravan los bienes y servicios (no al contribuyente directamente), como los impuestos de ventas y los impuestos al consumo como el IVA.

Debe considerarse que al eximir del pago del Impuesto sobre el valor agregado a determinados bienes y servicios en la fase de consumo final, no se estaría exonerando del pago del mismo al productor o prestador del servicio sobre los insumos adquiridos para su producción. Esta situación incentiva al productor a trasladar el impuesto al consumidor a través de mayores precios de venta final.

Respecto al Impuesto sobre el Valor Agregado, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Asamblea Legislativa, incluir dentro del esquema de exoneraciones, los bienes y servicios que en la actualidad requieren las y los habitantes para disfrutar de un nivel de vida digno y que permitan la realización de sus derechos económicos y sociales. En ese sentido se instó a la Asamblea Legislativa a excluir del pago del gravamen a la educación y al transporte público y sustituir la "canasta básica alimentaria" tomada en el proyecto como base de exoneración en bienes básicos, por la canasta de consumo utilizada en la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC).<sup>15</sup>

Desde un punto de vista económico, la introducción de exenciones para bienes y servicios específicos en el IVA distorsiona su mecanismo de "débito-crédito" y posibilita la evasión fiscal, aspectos que complican la administración tributaria del impuesto. Sin embargo, desde el punto de vista de derechos humanos, el establecimiento de exenciones es importante, dado que permite la satisfacción de las necesidades de las familias de ingresos medios y bajos de manera que puedan disfrutar de un nivel de vida digno y que posibilite su ascenso económico dentro de la sociedad. Ello por cuanto el deber fundamental del Estado moderno es la creación de las condiciones sociales y materiales para la realización efectiva de los derechos humanos de todos los habitantes del país.

Con respecto al proyecto original que estuvo en discusión en la Comisión Especial Legislativa, la Defensoría manifiesta su satisfacción por cuanto la Asamblea Legislativa ha incorporado como exención al IVA, los servicios de educación y transporte público (literales j y s, del artículo 12, Título II de la Ley sobre el Impuesto sobre el valor Agregado) y el avance que representa la sustitución de la "canasta básica alimentaria" como base de exención, por la canasta de consumo que se establecerá por decreto y que toma como base el consumo de los hogares que integra el primer quintil de ingresos de la población, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (literal a, artículo 12, Título II de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta).

A pesar de lo anterior, cabe indicar que en la actualidad la exoneración del pago del impuesto de ventas es decisión exclusiva del Ministerio de Hacienda, quien ha aplicado criterios prioritariamente fiscales para incluir o excluir productos de la "canasta básica fiscal".

Es así como restando importancia al impacto en el poder adquisitivo de las y los habitantes, se ha afectado productos de consumo básico midiendo en primera instancia el impacto en la recaudación y gravando productos con base en consideraciones tales como, volumen de consumo nacional y concentración de la producción, importación o distribución, esto en razón de que tal situación facilita el cobro y control de pago del impuesto.

La Defensoría siempre se ha cuestionado esa situación y ha hecho varios llamados al Ministerio de Hacienda, con el fin de que incorporen ciertos productos básicos para proteger los intereses de las clases más desposeídas de la sociedad, obteniendo por respuesta una negativa.

---

<sup>15</sup> La limitación de la canasta básica alimentaria como objeto de exención se manifiesta en que no incluye artículos de primera necesidad como el vestido y el calzado, los bienes para el cuidado personal y del hogar, los productos básicos para el cuidado de la salud y los servicios de transporte público (autobús y taxi), entre otros.

En virtud de lo anterior y a la luz de lo establecido en el artículo 12 inciso a. del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal, la Defensoría de los Habitantes revisó la lista de productos consumidos por el primer quintil de ingreso per cápita del hogar, observando que se encuentran 928 productos diferentes, incluyendo no solo productos básicos sino algunos de lujo. En este sentido, se llamó la atención de la Asamblea Legislativa de velar por el acceso del habitante a aquellos bienes básicos para la alimentación adecuada, el vestido, la vivienda, la educación, la salud –incluyendo la higiene- y la diversión, así como a los servicios básicos.

Respecto a la canasta a exonerar, la Defensoría manifestó su preocupación en cuanto al establecimiento de criterios ajenos al bienestar de la población, especialmente los de escasos recursos, para recurrir a criterios de impacto en la recaudación como los arriba señalados.

Es para esto que la Defensoría de los Habitantes manifestó a la Asamblea que debe establecer un marco regulatorio tal, que la entrada y salida de productos de la “canasta básica fiscal” se realice sólo bajo el criterio de que se trate o no de un producto de primera necesidad para la calidad de vida de las personas y nunca con criterios de recaudación fiscal. Por ello, para una adecuada definición de la Canasta Básica, acorde con la realización del derecho a vida digna, se utilice la canasta del Índice de Precios al Consumidor, que contiene aproximadamente 264 productos, eliminando algunos productos tales como cigarrillos y bebidas alcohólicas.

Por todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó partir de la Canasta Básica del IPC para determinar qué productos quedarán exonerados del IVA y prohibir expresamente la exclusión de bienes de la lista por parte del Poder Ejecutivo, con criterios fiscales e incluso establecer un proceso transparente, mediante el cual el Poder Ejecutivo deberá demostrar que un producto de la canasta básica indicada no es de primera necesidad para poder excluirlo de la exoneración. Este proceso puede incluirse dentro de la labor de defensa de los derechos de los contribuyentes que se le está asignando a la Defensoría de los Habitantes en el artículo 67 inciso b) del proyecto en cuestión.

La Defensoría analizaría la propuesta de Hacienda y el MEIC y emitiría una recomendación en el término de 15 días, que no sería vinculante. No obstante, el Poder Ejecutivo deberá referirse a cada uno de los puntos que señale la Defensoría y justificarse para apartarse de la recomendación.

Bajo el mismo criterio se recomendó ampliar las exenciones para el consumo de energía eléctrica y de agua (literales f y g del artículo 12, Título II del Impuesto sobre el Valor Agregado), dado que en ambos casos la exención se aplicaría si el consumo es inferior a cierto nivel, no obstante, en los casos en que se excede dicho nivel el impuesto se aplicaría al total de Kwh o metros cúbicos consumidos. La Defensoría recomendó mantener la exención para los consumos inferiores al nivel establecido y para los casos en que se supere dicho consumo, que el impuesto se aplique al exceso o excedente consumido y no a la totalidad.

Por otra parte, la Defensoría los Habitantes recomendó fortalecer el régimen de tributación simplificada para las pequeñas y medianas empresas, para limitar el impacto de los mayores costos de administración empresarial que supone el IVA debido a la mayor complejidad en el manejo contable de los documentos comerciales (como facturas), para efectos del proceso de “débito-crédito”.

Asimismo, se recomendó fortalecer los mecanismos de fiscalización de la Administración Tributaria para limitar los problemas de evasión tributaria, que suelen presentarse principalmente en la etapa minorista. Esta evasión se puede realizar por diferentes medios: a) si



los consumidores finales no solicitan la factura de venta<sup>16</sup>, b) si las empresas emiten facturas fraudulentas y, c) si las empresas presentan créditos fiscales falsos. En este último caso – cuando existen exenciones de bienes y servicios específicos–, la evasión puede provenir de empresas que suministran bienes y servicios exentos y no exentos. Esta situación puede permitir al vendedor reducir su débito fiscal al sobredeclarar sus ventas exentas (incluyendo alguna parte de sus ventas gravadas como exentas) y aumentar su crédito fiscal, subdeclarando sus compras exentas. Ello posibilita el traslado de los costos de las compras de bienes exentas a la cuenta de costos de los bienes gravados.

El problema de la evasión puede limitarse mediante una adecuada fiscalización por parte de la administración tributaria. La experiencia en otros países ha mostrado que en la práctica este problema puede asumir grandes proporciones. Por ejemplo, según un documento oficial, en El Salvador cada mes más de 10.000 contribuyentes declaran realizar ventas exentas del IVA: “para fiscalizar tan sólo este aspecto de cumplimiento (o falta de cumplimiento) con la ley del impuesto, se requeriría de un ejército de auditores sofisticados, con capacitación especial para fiscalizar el tema de ventas exentas”. Por ello, es necesario desarrollar un adecuado sistema de fiscalización, que permita –con un costo razonable–, mantener controlado el problema general de la evasión fiscal.

Finalmente, la Defensoría instó a las y los señores diputados a estudiar el aumento de la tasa base o alicuota para el consumo de bienes y servicios de lujo y suntuarios; de forma similar reducir la alicuota al 6 % para algunos bienes y servicios de consumo básico.

## H. NECESIDAD DE LA REFORMA FISCAL

La Defensoría de los Habitantes considera necesaria una reforma fiscal, que favorezca la equidad del sistema tributario bajo el principio de solidaridad, que contribuya a la eliminación del déficit estructural del gobierno y que permita un financiamiento sostenido de la inversión social en el mediano y largo plazos.

No obstante, como se indicó, el Proyecto de Ley N°15.516 que estudia la Asamblea Legislativa pareciera que consolida la dependencia del financiamiento del gasto del Gobierno respecto a los impuestos indirectos, debido que generaliza el impuesto de ventas mediante el IVA, reduce substantivamente el pago del impuesto sobre la renta para las empresas (esto al reducir la tasa impositiva del 30 al 18%), y se gravan con tan sólo un 10% las rentas provenientes de ganancias de capital.

Más aún, preocupa a la Defensoría de los Habitantes, las informaciones emitidas recientemente en los medios de comunicación sobre la posición de algunas fracciones de diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa que plantean la eliminación en el Proyecto de Ley del capítulo de “Eficiencia y fortalecimiento de la Administración Tributaria”. Esto por cuanto, la creación de la Dirección Nacional de Tributos es considerada como un avance importante para reducir y limitar la evasión y elusión tributaria.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, la evasión por concepto de impuesto de ventas en el año 2002 ascendió a ₡118.000 millones (46% del Impuesto General de Ventas), lo cual representa el 1,96% del PIB. Asimismo, según el Diario La República la evasión del impuesto sobre la renta se estimó en 1995 en un 60%.

---

<sup>16</sup> La no emisión de facturas por venta, afecta también la recaudación por impuesto sobre la renta, dado que posibilita a las empresas reportar menos ingresos por ventas, situación que reduce la utilidad gravable.

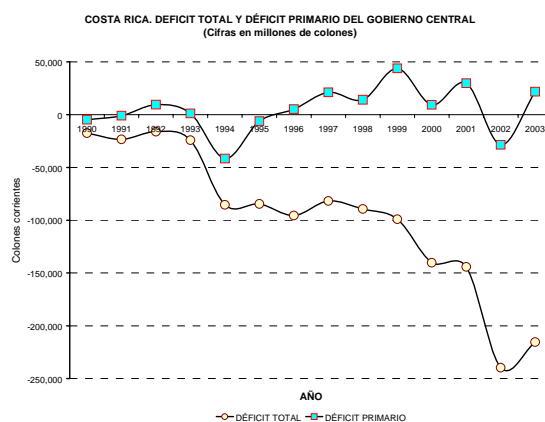


La anterior información revela que si se recaudaran adecuadamente los impuestos de venta y de renta, se podría obtener un aumento en la recaudación semejante a la que podría producir el proyecto de reforma tributaria en su totalidad.<sup>17</sup>

Debido a esta circunstancia, la Defensoría de los Habitantes considera que antes de incrementar la carga tributaria a la sociedad costarricense y en aras de corresponder al objetivo de justicia tributaria, el Gobierno debería primero abocarse a reducir la evasión actual, para lo cual requerirá fortalecer los mecanismos de recaudación tributaria y la normativa legal para el pago de impuestos.

La Defensoría de los Habitantes considera que para lograr un saneamiento efectivo de las finanzas del Gobierno, es necesario abordar de forma directa y con seriedad el problema de la deuda interna. Aspecto que no es considerado en el proyecto de Pacto Fiscal, al abocarse a incrementar los ingresos del fisco, más que a la contención del gasto.

La importancia del servicio de la deuda interna dentro del déficit del Gobierno Central queda de manifiesto en la siguiente gráfica, la cual presenta el comportamiento del déficit fiscal excluyendo el servicio de la deuda interna (déficit primario) y el déficit total (que incluye el pago de intereses por deuda interna).



Lo anterior indica que la carga tributaria actual es suficiente para financiar el nivel de gasto público y el servicio de la deuda externa del Gobierno, pero no es suficiente cuando se incluye el pago de intereses de la deuda interna. El servicio de la deuda interna crece en promedio alrededor del 23% en términos reales. Su financiamiento se ha realizado mediante el sacrificio de los recursos disponibles para inversión pública.

<sup>17</sup> De acuerdo con el Informe Técnico Económico del Proyecto del IVA, elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en marzo de 2003, con la aplicación del IVA la recaudación por impuesto de ventas se incrementaría en un 9%, pasando del 5 por ciento del PIB (¢266.000 millones) en 1991 a 5,4 % del PIB (¢291.000 millones) para el mismo año.

## Capítulo 2

### DEMANDAS RECURRENTE DE TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Este capítulo da cuenta de una serie de temas que, en virtud de su relevancia, merecen una especial atención por parte de la Defensoría de los Habitantes.

La primera parte de este apartado está compuesta por cuatro temas agrupados bajo el concepción de Demandas Recurrentes de Tutela de los Derechos Humanos por el Buen Gobierno, a saber: el Derecho de acceso a la información administrativa, el Hostigamiento psicológico; los Desechos Sólidos en Costa Rica y el Servicio de Transporte Público.

En cuanto a la segunda parte del Capítulo, en el Informe Anual correspondiente al periodo 2002-2003 se incluyó un grupo de temas caracterizados por la existencia de una violación recurrente de Derechos Humanos de poblaciones discriminadas y excluidas de la dinámica social. Este año, se mantienen los criterios de análisis y se incluye en este apartado un estudio sobre los derechos humanos de la población migrante, el derecho a la salud de las mujeres y la propuesta sobre la erradicación de castigo físico en niños, niñas y adolescentes.

#### A. DEMANDAS RECURRENTE DE TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR EL BUEN GOBIERNO

##### 1. El silencio y el secreto como normas de Gobierno: violaciones al derecho de acceso a la información

*“En un Estado democrático se busca crear condiciones de transparencia en el ejercicio del poder a fin de establecer una relación de exigencia entre ciudadanos y gobierno. En este sentido, el acceso a la información gubernamental y el combate contra la corrupción son la respuesta legal e institucional para favorecer la rendición de cuentas y generar claridad en las acciones de gobierno.”*

*María Marván Laborde  
Comisionada Presidente  
Instituto Federal de Acceso a  
la Información Pública, México*

##### a. Justificación

La competencia de la que ha sido investida la Defensoría de los Habitantes se refiere al control del poder público desde tres perspectivas: la ética, la justicia y la conformación de todas las actuaciones de los servidores públicos al ordenamiento jurídico.

Igualmente, la institución tiene el encargo de proteger, promover y divulgar los derechos e intereses de todos los habitantes.

Estas grandes atribuciones se enmarcan en la denominada *magistratura de influencia* que ha sido definida como “... una posición social y jurídicamente legitimada para controlar el ejercicio del poder público; es decir, la autoridad de sus resoluciones –que pueden ser advertencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales y sugerencias para la rectificación correspondiente o la adopción de nuevas medidas– emana de la fuerza moral que caracteriza a las actuaciones de la institución; de la credibilidad, prestigio y confianza que logre obtener ante la sociedad civil.”

El ejercicio del control tiene así diversos alcances y enfoques, uno de ellos promover acciones tendentes a que en el ejercicio de la función pública impere la transparencia y, con ésta, la rendición de cuentas de todos los funcionarios.

En cumplimiento de ese mandato pero también convencidos de que no basta la mera declaración de derechos en el texto constitucional si no va acompañada de su operacionalización efectiva, la Defensoría de los Habitantes ha exigido una y otra vez a las autoridades administrativas el cumplimiento del deber de informar a los habitantes cuando éstos lo solicitan al ejercer su derecho de acceso a la información administrativa. Esto significa llevar a cabo todas las acciones necesarias orientadas a la preservación y el respeto de ese derecho.

En efecto, hemos observado actuaciones que han comprometido el cumplimiento sin menoscabo de tal garantía y que nos han obligado a exigir cuentas a los transgresores, y en alguna ocasión, hasta acudir a la Sala Constitucional. Esto último ha ocurrido frente a unos pocos funcionarios que aún no entienden –o no quieren porque no les conviene entender– que ocupar un cargo público comporta, entre otros deberes, el reconocimiento del control de los órganos que por ley han sido establecidos para tal efecto. Se trata de funcionarios que parecieran temer al control de la Defensoría y de los mismos habitantes; de funcionarios esquivos a la transparencia y a la rendición de cuentas y que parecieran favorecer el discurso del secreto y el silencio, en boga muchos años atrás pero que hoy no armoniza con las demandas del sistema democrático y la sociedad en general.

La Defensoría de los Habitantes ha considerado que la transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa esencial para el buen funcionamiento de los poderes públicos<sup>1</sup>; transparencia, rendición de cuentas, publicidad de actuaciones, buen gobierno y derecho de acceso a la información administrativa van de la mano.

La transparencia se constituye en un principio fundamental de actuación de los órganos públicos que encuentra su fundamento normativo en los artículos 9, 11 y 30 de la Constitución Política y se basa en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al respeto a la legalidad, es claro que su cimiento es el principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política (los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que el ordenamiento les permite). La observancia de esta norma implica la vigencia de todo un código de conducta conformado por varios cánones como la administración

---

<sup>1</sup> Para un amplio desarrollo del tema, véase el Informe Anual 1998-1999 presentado por la Defensoría de los Habitantes ante la Asamblea Legislativa.

cristalina y eficiente de los recursos públicos y la sujeción del accionar administrativo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En este orden de ideas, recientemente se elevó a rango constitucional una regla de fundamental importancia para un régimen democrático, cual es la rendición de cuentas:

*“La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes”* (artículo 11 de la Constitución Política).

En relación estrecha con este componente se encuentra la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico –tercer factor– que significa el sometimiento de los órganos de la Administración a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos fundamentales de la población.

Pero ¿qué implicaciones tiene para la Administración la obligación de ser transparente y de rendir cuentas a los habitantes?

La respuesta a una cuestión de tal importancia se puede resumir de la siguiente manera: la Administración debe informar a los habitantes sobre el mandato que le ha sido encargado conforme a objetivos previamente establecidos con la consecuente responsabilidad. Esto conlleva para los habitantes un derecho a ser informados de manera veraz y objetivamente pero también un derecho constitucionalmente establecido de solicitar información administrativa cuando lo estimen necesario y sobre los temas en los que tengan interés.

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

Lo contrario de la transparencia es la oscuridad y la opacidad de las actuaciones; es lo secreto y lo oculto. Lo secreto tiene límites impuestos por la legislación (v.gr. el secreto de Estado), pero lo oculto es intolerable en un sistema democrático. Esto último implica actuaciones de funcionarios de instituciones del sector público que no sólo desprecian el principio de transparencia sino que lo desafían abiertamente con la adopción de medidas que están en franca contradicción con los componentes recién analizados. Cuando esto ocurre, la confianza en el sistema se resquebraja porque los funcionarios actúan a espaldas de los habitantes, y cuando esos servidores deben rendir cuentas éstas son tan oscuras como sus acciones.

El otro de los componentes de la transparencia en el ejercicio de la función pública es el derecho de acceso a la información administrativa sobre el cual se hará referencia en el próximo acápite.

## **b. Definición, fundamento e implicaciones**

En efecto, uno de los instrumentos en favor de la transparencia en el ejercicio de la función pública –y a la vez su componente– es el derecho de acceso a la información administrativa.

Este derecho ha sido definido de la siguiente manera:

*“El acceso a los departamentos administrativos es concebido como aquel derecho fundamental que tienen los ciudadanos de acudir a la Administración Pública para obtener información sobre asuntos de interés público.”<sup>2</sup>*

La garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes encuentra su fundamento en el artículo 30 de la Constitución Política que establece lo siguiente:

*“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.*

*Quedan a salvo los secretos de Estado.”*

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

Más recientemente, en el voto n.º 2120-03 del 14 de marzo de 2003 afirmó la misma Sala:

*“El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes.”*

La Defensoría de los Habitantes ha considerado el derecho de acceso a la información administrativa como uno de los derechos constitutivos de una nueva cultura del ejercicio del poder.

Esta nueva cultura del ejercicio del poder comporta un cambio en los términos de la relación entre los habitantes y las autoridades públicas que se ha distorsionado por una inadecuada percepción del ejercicio del poder: de un lado, los órganos públicos asumiendo una actitud de suficiencia en la que la participación de los administrados ha pasado a ser residual; y, de otro, unos habitantes disminuidos al verse en la necesidad de entrar en contacto con los esquemas tradicionales la Administración. El cambio se orienta, pues, a que las instituciones se construyan para mantenerse en relación con los habitantes de quienes son sus servidoras. Esto trae aparejada la operacionalización del principio de participación en la toma de decisiones; es decir, trascender el discurso de la participación para convertirlo en acciones concretas y efectivamente orientadas a lograr que los habitantes incidan en la toma de decisiones.

Y una de las formas de incidir en ese cambio de cultura del ejercicio del poder y de hacer efectivo el principio de participación ciudadana es, precisamente, el ejercicio del derecho de acceso a la información administrativa. Esto convierte al habitante en un habitante informado.

---

<sup>2</sup> Córdoba Ortega, Jorge, **El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado**, San José, Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 1996, p. 19.

Y un habitante informado es una garantía de un sistema más democrático al asegurar su participación en las cuestiones que le atañen.

Sobre este particular, afirma Córdoba Ortega que el derecho de acceso a la información administrativa, *“Se constituye en una garantía esencial en todo Estado de Derecho, pues forma parte de la democratización de las instituciones públicas.”*<sup>3</sup>

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

Justamente el derecho de acceso a la información administrativa se constituye en una garantía de que los gobernantes rindan cuentas y den publicidad de sus actuaciones a todos los habitantes. A su vez, se constituye en una garantía de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones al contar con información veraz y oportuna.

El ejercicio de este derecho es, entonces, requisito para el ejercicio de otros derechos de igual importancia como son el derecho a la información veraz y oportuna, el derecho a la participación política y administrativa, el derecho a expresarse, el derecho de petición y de respuesta.

Es claro que el sujeto activo del derecho de acceso a la información administrativa es cualquier habitante interesado en determinada información. Sin embargo, también está previsto el *“acceso institucional privilegiado”* a la información administrativa, como es el caso de la Defensoría de los Habitantes.

En efecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 12 de la Ley n.º 7319 de 17 de noviembre de 1992 y sus reformas –Ley de la Defensoría de los Habitantes– establecen:

“...

*2.- El Defensor de los Habitantes de la República, el Defensor Adjunto, o sus delegados podrán inspeccionar las oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas toda la documentación y la información necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las cuales les serán suministradas sin costo alguno.*

*3.- Los funcionarios públicos, citados por la Defensoría de los Habitantes de la República deben comparecer personalmente, el día y la hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo en los casos de legítimo impedimento. Se exceptúan los funcionarios que gozan de inmunidad.*

...”

Por su parte, el artículo 24 de la misma Ley dispone:

*“1.- Los órganos públicos están obligados a colaborar, de manera preferente, con la Defensoría de los Habitantes de la República, en sus investigaciones y, en general, a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones.*

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 19.

*2.- De conformidad con el ordenamiento jurídico, a la Defensoría de los Habitantes de la República no podrá denegársele acceso a ningún expediente, documentación ni información administrativa, salvo a los secretos de Estado y a los documentos que tienen el carácter de confidenciales, de conformidad con la ley."*

Finalmente, el artículo 26 señala las consecuencias para los funcionarios que se nieguen a colaborar con la Institución:

*"La negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría de los Habitantes de la República, la existencia de algún acto material o de alguna actuación u omisión que entorpezcan las funciones de éste, harán que el funcionario o los funcionarios incurran en el delito de desobediencia.*

*En tales casos, la Defensoría de los Habitantes de la República dará cuenta inmediata al superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público."*

Tal es el marco regulatorio de la competencia de la Defensoría de los Habitantes en materia de *acceso privilegiado* a la información.

Pero cabe preguntarse ¿a qué tipo de información pueden tener acceso los habitantes y la misma Defensoría?

La Sala Constitucional ha precisado en el voto n.º 2120-03 que,

*"... una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros–, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos–, audiovisual, magnetofónico, etc."*

Sobre el particular, únicamente dos limitaciones tiene el derecho de acceso a la información; se trata de aquella información que no sea de interés público y de los secretos de Estado, todo ello conforme a los alcances del artículo 30 constitucional.

Hoy, el silencio, la reserva, el secreto y la confidencia ya no pueden ser la norma. Quedaron atrás las murallas de silencios y de secretos que en muchas ocasiones privaban en el ámbito de la Administración, para dar paso a una Administración que debe responder a la transparencia, a la rendición de cuentas y a las gestiones que presenten los habitantes sin más limitaciones que las establecidas por el ordenamiento y no por el subjetivo e infundado criterio del funcionario de turno.

Por ello, ha despertado la atención de la Defensoría de los Habitantes las frecuentes –y casi acostumbradas– violaciones al derecho de acceso a la información administrativa en que han incurrido diversas autoridades de la Administración, no sólo en relación con solicitudes planteadas por la Defensoría sino también cuando han sido presentadas por los habitantes.



**c. Doce casos específicos**

En efecto, durante el periodo que rendimos cuentas, la Defensoría de los Habitantes ha conocido varios casos en los que se evidencia un actuar administrativo violatorio del derecho de acceso a la información administrativa.

Tales asuntos, al evidenciar de manera contundente vulneraciones al derecho de acceso a la información administrativa, ilustran la forma como actúan ciertas autoridades que parecen estar aún ancladas en los mares de lejanas épocas en que bastaba una cínica e irónica respuesta de los gobernantes de turno, con la seguridad de salir airosos ante cualquier cuestionamiento porque sabían de la fragilidad del régimen de responsabilidades y de cuán ayuno estaba el sistema de una cultura de rendición de cuentas.

En este capítulo se exponen doce situaciones en las que se transgredió ese derecho, con la aclaración de que, siendo subyacente al presente informe anual de labores el tema del derecho de acceso a la información administrativa, en los capítulos correspondientes a las áreas de defensa de la Defensoría de los Habitantes también se refieren casos relacionados con dicha vulneración<sup>4</sup>. En fin, se trata de un derecho violado en la cotidianeidad de las relaciones de los habitantes con las instituciones que conforman el sector público.

*i. Desorden, oscuridad e inoperancia en la Comisión Presidencial: su relación con FUCE, una estructura paralela al Estado Costarricense*

*“... no es admisible que pida información  
–la Defensoría– de naturaleza privada...”*

*Gonzalo Vega,  
Delegado Ejecutivo de FUCE,  
al negarse a remitir información sobre  
recursos públicos que recibe y canaliza FUCE*

En el segundo Informe de la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público nombrada por el Poder Ejecutivo en 2002, del mes de junio del 2003, sus miembros dejaron constancia sobre la imposibilidad de obtener información de la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE) a quien le fue solicitada pues su accionar involucra *“... uso de fondos públicos.”* (Segundo Informe, p. 92). Afirmó la Comisión:

*“FUCE es quizá la más notoria de las organizaciones privadas que participan en programas propios de la Administración, y sobre la cual existe el mayor velo de secreto...”* (Ibid., p. 86)

Ese *“velo de secreto”* al que hace referencia la Comisión tiene sustento en la negativa de encargados de FUCE de entregarle la información requerida, no en una, sino en varias oportunidades.

La misma actitud fue asumida hacia un diario de circulación nacional lo cual quedó plasmado en las ediciones en las que publicó las conclusiones de una investigación que realizó sobre el particular.

En efecto, en una de ellas se informa que la Fundación *“no revela uso de ayudas a Costa Rica”* y que *“... sus autoridades se niegan a revelar el uso que dan al dinero”*. De igual manera, se consignan declaraciones del Delegado Ejecutivo, Sr. Gonzalo Vega, quien al cuestionársele

<sup>4</sup> Véase Capítulo 3: Informe de Labores de Defensa a partir de la página 162.

sobre el presupuesto de la Fundación en el año 2002 declaró que *“Estas cifras son absolutamente privadas, no tiene objeto divulgarlas.”* Asimismo, al preguntársele sobre los programas de Gobierno que se financian por medio de FUCE indicó: *“No le puedo revelar esa información.”* Y sobre los asesores del Gobierno pagados con recursos administrados por FUCE señaló: *“A Tributación Directa le decimos quién y cuánto ganó. Imagínese que salgan salarios publicados... ¿por qué? ¿quién publica lo que gana?”* Todo ello como parte de declaraciones de las que se deriva una absoluta reserva en el manejo de la información y una tendencia a confundir cuanto concierne al ámbito público y al privado.

Esta reserva se refleja también al informar el mismo diario en su edición del 16 de julio que el *“Gobierno elude detallar uso de fondos”* al hacer referencia a las donaciones administradas por FUCE. En concreto, se indica: *“Esquiva fue la actitud ayer de distintos miembros del Gobierno a quienes se solicitó un detalle público del uso dado a varias donaciones internacionales.”*

La reserva, y hasta el hermetismo –así denominado por el diario– como FUCE maneja la información que evidentemente reviste de interés público, es diametralmente opuesta a la transparencia que debe imperar en TODAS las actuaciones de quienes, de alguna forma, tienen relación con el ejercicio del poder público.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio que se planteó en dos vertientes: por un lado, el examen del tema del derecho de acceso a la información administrativa; y, por otro, sobre el análisis de las contrataciones realizadas por FUCE. En el presente informe anual de labores se da cuenta de la primera de ellas<sup>5</sup>.

En el transcurso de la investigación la Defensoría planteó diversas gestiones a fin de obtener información, tanto de parte de FUCE como de la Comisión Presidencial (COPRE), órgano este último de fundamental importancia para la implementación de las actividades de aquella.

A partir de esas gestiones así como de información relacionada a la que se tuvo acceso, llamaron la atención de la Defensoría de los Habitantes dos situaciones: por un lado, el tipo de información que posee la Comisión Presidencial; y, por otro, la integración de COPRE.

En primer término, cabe indicar que el origen de los recursos de FUCE se encuentra en donaciones para el Estado Costarricense y en partidas del presupuesto nacional. Esto hace que la utilización de tales recursos incida directamente en actuaciones de la Administración, tan es así que de la escasa información que pudo obtener un diario se desprende que los salarios de algunos asesores presidenciales –en principio servidores públicos– son cancelados con dinero administrado por FUCE. De hecho, al hacer referencia a las actividades que realiza FUCE la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público indicó que se trata de *“... una entidad que negocia con el Estado, y que administra fondos públicos en tanto estos fondos, que en buena proporción han provenido del Presupuesto Nacional, se dedican a tareas y programas de evidente interés público, que comprometen la decisión estatal.”* (Segundo Informe de la Comisión, p. 91).

Inicialmente las actividades de FUCE se coordinaban a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). A partir del año 1994 dicha coordinación fue asumida por un órgano que se denominó Comisión Presidencial.

---

<sup>5</sup> La investigación relacionada con las contrataciones realizadas por FUCE actualmente se encuentra en su fase de análisis.

En efecto, mediante Decreto Ejecutivo n.º 23629-PLAN<sup>6</sup> de 29 de agosto de 1994 fue creada la Comisión Presidencial (COPRE) "... encargada de coordinar las actividades de reforma institucional y reestructuración del Estado, en relación con la definición de políticas generales y de todos los proyectos específicos, incluyendo los que se financien por medio de la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE)."

En el marco de tales competencias, el 7 de agosto de 1995 se suscribió un Convenio de Cooperación entre la Primera Vicepresidencia de la República, los ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional, y la Fundación de Cooperación Estatal para "ejecutar el Programa de Reestructuración del Sector Público."

Según reza dicho Convenio, su objeto es "establecer las relaciones y compromisos contractuales de COPRE y FUCE con el propósito de llevar a cabo el Programa de Reestructuración del Sector Público, en virtud de los fondos que se asignan a FUCE de acuerdo a la SEGUNDA MODIFICACION Y REFORMA AL MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO, Proyectos de USAID/Costa Rica No. 515-019.A y No. 515-0222.00, suscrito el 30 de junio de 1995, por la Segunda Vicepresidenta de la República, el Presidente Ejecutivo del Banco Central, el Presidente Ejecutivo de CODESA y la Agencia Internacional para el Desarrollo." (los destacados corresponden al original). Se trata de ejecutar el Programa de Reestructuración del Sector Público.

En ese convenio se establecen varias obligaciones para las partes. Así por ejemplo, COPRE debe remitir a FUCE "... los programas y proyectos específicos que considera deben ejecutarse, los presupuestos de ejecución asignados a cada uno de los proyectos o programas y designar un responsable de la ejecutoria de cada uno de esos proyectos o programas. Asimismo, los responsables de la ejecutoria deben remitir a FUCE los términos de referencia y cronogramas de actividades de cada uno de los consultores que se requiere contratar para la ejecución de los proyectos o programas.". De igual forma, corresponde a FUCE "... contratar a compañías consultoras nacionales o del exterior para que ejecuten los proyectos, actividades, estudios o programas, de acuerdo a los lineamientos emitidos por COPRE y presentar a COPRE informes trimestrales sobre la ejecución financiera y sobre el avance en la ejecución del programa."

De lo anterior se puede colegir que a COPRE se le atribuyó una función de dirección y coordinación de las actividades de reforma institucional y de reestructuración del Estado. Tal función reviste de una complejidad tal, que la Comisión Presidencial debe conservar toda la documentación relativa al cumplimiento de los objetivos que le fueron encargados pero también analizarla y darle seguimiento, como también generarla a partir de solicitudes de información sobre los avances de las distintas contrataciones pues de otra forma se convertiría en un órgano más de la Administración que no responde a los objetivos para los cuales fue establecido. Esa dirección implica, entonces, una labor de supervisión, de control y de evaluación.

La existencia de una persona jurídica como FUCE que administra recursos públicos y que tiene una particular incidencia en el proceso de toma de decisiones del poder público; las inquietudes en torno a la manera como la Fundación canaliza y orienta dichos recursos hacia funciones propias de la Administración Pública; las razones por las cuales recibe dineros públicos y opera sin ningún control; son sólo algunas de las cuestiones que la Defensoría consideró que requerían de explicaciones claras porque todo parece orientarse a que FUCE se ha constituido en una estructura paralela al estado Costarricense.

---

<sup>6</sup> Si bien este Decreto experimentó algunas reformas, lo relativo a las funciones de COPRE se ha mantenido incólume hasta la fecha.

Tomando en consideración las anteriores razones ello, y en virtud del evidente interés público comprometido y de que la Comisión Presidencial ha sido encargada de ejercer una serie de funciones de primer orden en punto a FUCE, la Defensoría de los Habitantes solicitó a ambas la siguiente información para que fuera respondida con el mayor grado de detalle:

1. *Monto y procedencia de los recursos económicos administrados por FUCE con corte al mes de julio de 2003. Indicar cómo opera la canalización de los recursos hacia la Fundación, tanto los provenientes de donaciones de Gobiernos u organismos internacionales como del presupuesto nacional o de otro origen. Deben desglosarse los montos recibidos de cada donante y la fecha en que ello ocurrió.*

*En este sentido, se solicita remitir también el listado de los Acuerdos de Cooperación No Reembolsables suscritos con FUCE en los últimos cinco años. Debe indicarse el monto de la donación, el plazo de ejecución, y la persona o unidad ejecutora responsable del manejo de los fondos donados. En este sentido, remitir la siguiente documentación:*

- a. *Copia de cada uno de los Acuerdos.*
  - b. *Listado de aquellos Acuerdos que se encuentren vigentes al día de hoy.*
  - c. *Indicación expresa de los montos recibidos o utilizados al amparo de dichos Acuerdos, a partir del 8 de mayo de 2002.*
  - d. *Proyectos o programas financiados por FUCE, tanto de entidades como de personas físicas y montos correspondientes a cada uno de ellos. Debe remitirse lo correspondiente a servicios profesionales o consultorías, con indicación del total de personas que han sido contratadas bajo esta figura y los criterios que prevalecieron para seleccionarlas, montos recibidos, institución donde prestan sus servicios así como cualquier otra facilidad que obtenga la correspondiente entidad y los propósitos con que se hicieron las contrataciones.*
  - e. *Indicación expresa de los montos utilizados, en cada uno de los Acuerdos, para pagos de personal o consultores puestos al servicio de las diferentes entidades para la ejecución de cada programa de donación.*
2. *Razones por las cuales el dinero donado no es canalizado directamente hacia el Gobierno de Costa Rica sino hacia FUCE como intermediaria.*
  3. *Forma como opera la canalización de recursos de FUCE hacia proyectos o programas del Estado. Debe indicarse los criterios que priman en la asignación de recursos.*
  4. *Indicar si existe un proceso de seguimiento que permita el control del empleo de los recursos y si se solicitan informes a las personas o entidades destinatarias.*

5. *Utilidad de los estudios contratados con fondos administrados por FUCE. En este sentido, indicar el grado de implementación de sus resultados en los diferentes ámbitos de la Administración en que resultan aplicables.*

Cuando el representante de FUCE respondió a la Defensoría, su respuesta reflejó, una vez más, las evasivas y la confusión entre lo público y lo privado. Sintéticamente sus argumentos fueron:

- *La Defensoría sólo puede controlar órganos públicos*
- *FUCE es una fundación privada que no puede revelar información*
- *En todo caso, informa de sus actividades a la Contraloría y ésta la puede fiscalizar*
- *La Contraloría ha dicho que los recursos de FUCE son privados*
- *Anualmente FUCE remite a Tributación Directa sus declaraciones de renta y los listados de las contrataciones de personas físicas o jurídicas que realiza*
- *Trimestralmente FUCE remite un amplio informe de sus actividades a COPRE*

En el caso de COPRE, el 6 de agosto la entonces Coordinadora de la Comisión Presidencial respondió de manera incompleta a los requerimientos formulados por la Defensoría de los Habitantes, de modo que el 18 de agosto se reiteró la necesidad de que respondiera de manera puntual, pero nuevamente la funcionaria fue omisa en su respuesta. Esto se refleja en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**

**RELACION DE RESPUESTAS BRINDADAS POR COPRE A SOLICITUDES PLANTEADAS POR LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES EN RELACIÓN CON FUCE\***

SOLICITUD DHR	1ª RESPUESTA	2ª RESPUESTA
• Monto y procedencia recursos (al 07-03)	<i>NO RESPONDIÓ</i>	<b>No se tiene conocimiento</b> de que en presente Adm. FUCE haya recibido recursos dentro del Programa de Reestruct. del Sector Público (PRSP) por parte de algún donante. <b>REMITE A FUCE Y A LA CGR)</b>
• Cómo opera canalización recursos hacia FUCE	<i>NO RESPONDIÓ</i>	<i>NO RESPONDIÓ</i>
• Montos recibidos de cada donante y fecha recibidos	Se enviaron componentes (nombre de los Despachos del Gobierno, presupuestos y responsables desde 05-02 a 12-03)	<i>NO RESPONDIÓ</i>
• <i>Acuerdos Cooperación No Reembolsables</i> suscritos con FUCE en últimos 5 años (monto donación, plazo ejecución, persona o unidad ejecutora responsable del manejo de fondos donados)	<b>INFORMACIÓN INCOMPLETA</b>	<i>NO RESPONDIÓ</i>
• En ese sentido, remitir:	<i>NO RESPONDIÓ</i>	<i>NO RESPONDIÓ</i>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia cada uno de los Acuerdos</li> <li>• Listado de aquellos Acuerdos que se encuentren vigentes al día de hoy</li> <li>• Montos recibidos o utilizados al amparo de Acuerdos a partir 08-05-02</li> <li>• Proyectos financiados por FUCE y montos de cada uno de ellos (remitir servicios profesionales o consultorías, total personas que han sido contratadas bajo esa figura y criterios que prevalecieron para seleccionarlas, montos recibidos, institución donde prestan sus servicios y cualquier otra facilidad que obtenga correspondiente entidad y propósitos con que se hicieron las contrataciones)</li> <li>• Montos en cada uno de Acuerdos para pagos personal o consultores al servicio de diferentes entidades para ejecutar cada programa de donación</li> </ul>	<p><i>NO RESPONDIÓ</i></p> <p><i>NO RESPONDIÓ</i></p> <p><i>NO RESPONDIÓ</i></p>	<p><i>NO RESPONDIÓ</i></p> <p><i>NO RESPONDIÓ</i></p> <p><i>NO RESPONDIÓ</i></p>
<p>Razones por las cuales el dinero donado no es canalizado directamente hacia el Gobierno de Costa Rica sino hacia FUCE como intermediaria</p>	<p><i>NO RESPONDIÓ</i></p>	<p>A COPRE <b>SE LE HA INFORMADO</b> que donantes escogieron a FUCE como administradora</p>
<p>Forma como opera canalización de recursos de FUCE hacia proyectos del Estado. Indicar criterios que priman en asignación recursos</p>	<p>Acuerdo de cooperación entre FUCE y COPRE para ejecutar PRSP: COPRE remite a FUCE proyectos, presupuestos, responsables. Cada responsable remite a FUCE términos de referencia y cronogramas FUCE contrata compañías consultoras para que ejecuten proyectos</p>	<p>Entre FUCE y COPRE acuerdo de cooperación para ejecutar PRSP: COPRE remite a FUCE programas, presupuestos, responsables</p>
<p>Indicar si existe seguimiento que permita control del empleo de recursos y si se solicitan informes a personas o entidades destinatarias</p>	<p>Informes trimestrales de FUCE a COPRE sobre avance en ejecución de programas y proyectos: adjunta informes trimestres 04-06/02, 07-09/02, 10-12/02, 01-03/03,: señala compañías contratadas para desarrollar consultorías y montos de contratación</p> <p><b>INFORMACIÓN INCOMPLETA</b></p>	<p>Se reitera casilla de al lado</p> <p><b>INFORMACIÓN INCOMPLETA</b></p>
		<p>En los informe trimestrales</p>

Utilidad de estudios contratados con fondos administrados por FUCE. Indicar grado de implementación de sus resultados en diferentes ámbitos de Administración en que resultan aplicables	<b>NO RESPONDÍÓ</b>	de avance se indican actividades desarrolladas y logros obtenidos <b>INFORMACIÓN INCOMPLETA</b>
--	---------------------	--

\* **Fuente:** Cuadro elaborado por la Defensoría de los Habitantes con fundamento en los siguientes oficios: n.º DH-798-2003 del 22 de julio, n.º DH-937-2003 del 18 de agosto, ambos de la Defensoría de los Habitantes; sin número del 6 de agosto y n.º AP-022-03 del 25 de agosto, estos últimos remitidos por COPRE.

Como se puede apreciar, la mayoría de la información requerida a COPRE no fue remitida, y la que sí se envió lo fue de manera parcial.

La reiterada negativa, hizo necesario que la Defensoría de los Habitantes emplazara públicamente a COPRE en la persona de su entonces Coordinadora quien, además, es Asesora Presidencial con rango de Ministra sin cartera.

Es así como el 2 de setiembre de 2003 se le insistió nuevamente en la necesidad de remitir cuanto se requirió desde el mes de julio, al tiempo que se le comunicó al Presidente de la República las constantes gestiones planteadas por la Defensoría de los Habitantes sin respuesta satisfactoria, atendiendo a su compromiso por la transparencia en el ejercicio de la función pública.

En respuesta, la funcionaria remitió matrices en las que consta la información que sobre las contrataciones COPRE tiene a su disposición<sup>7</sup>. Asimismo, a su nota acompañó dos *AMPOS* que contienen varios anexos de cuyo estudio se deriva una nueva omisión en cuanto al suministro de la información solicitada y la constatación de que COPRE no dispone de cierta información relacionada con FUCE, al grado de remitir a otros órganos las solicitudes de información que planteó la Defensoría de los Habitantes.

La Coordinadora de COPRE se limitó a adjuntar documentos que FUCE le remite, sin adicionar ninguna valoración o análisis. De ello se puede derivar que la Comisión Presidencial lleva un archivo incompleto de alguna documentación –no toda–, lo cual se refleja en la afirmación de la Coordinadora de que *“Los informes que se remiten para su conocimiento, corresponden a la información que consta en los archivos de COPRE a la fecha...”*. Esto evidencia que falta información y que la Comisión Presidencial no se preocupa por contar con un archivo completo. Pero también se desprende un cuestionable cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas mediante Decreto Ejecutivo porque tampoco genera la información que permita verificar el grado de avance y el cumplimiento de las contrataciones que realiza FUCE a partir de los lineamientos de COPRE.

Al no cumplir COPRE como corresponde las funciones para las que fue creada, el control que debió ejercer resultó inexistente. A partir de aquí se deriva que FUCE podría estar actuando sin restricciones –por lo menos provenientes de COPRE– lo que confirma la ya denunciada existencia de una estructura paralela al Estado Costarricense que propicia contrataciones para realizar funciones ordinarias de la Administración teniendo como base salarios que exceden en cantidades sustanciales los establecidos para los funcionarios nombrados bajo el régimen correspondiente.

<sup>7</sup> Oficio del 8 de setiembre de 2003.



Considerando la escasa información remitida a la Defensoría de los Habitantes y tomando como punto de partida la magnitud de las funciones para las cuales fue creada COPRE, la Defensoría consideró inadmisibles, desde todo punto de vista, que la Comisión Presidencial no dispusiera o desconociera información tan relevante como es, por ejemplo, la procedencia de los recursos económicos administrados por FUCE o la forma como opera la canalización de dichos recursos hacia la Fundación. Las responsabilidades a cargo de COPRE obligan a que ésta registre y archive toda la documentación referente a sus relaciones con FUCE de modo que cuando le sea requerida pueda generarla sin demora.

En ese sentido, la información visible en el siguiente cuadro es la que la Defensoría ha echado de menos:

## CUADRO No. 2

**BALANCE DE LA INFORMACIÓN QUE DEBERÍA  
TENER COPRE EN SUS ARCHIVOS, TANTO LA  
QUE RECIBE COMO LA QUE OMITIÓ PRODUCIR\***

TIPO DE INFORMACIÓN QUE DEBERÍA PRODUCIR COPRE	RESPUESTA		
	SI	NO	PARCIAL
Actas de sesiones			X
Discusiones de proyectos en sesiones de Comisión		X	
Examen de los objetivos de contrataciones		X	
Valoraciones de capacidad y criterios de selección de beneficiarios de consultorías		X	
Verificación de asignación de encargados ejecución de programas y sus informes		X	
Instrucciones en el proceso de ejecución		X	
Evaluaciones periódicas de las contrataciones		X	
Valoración de resultados y repercusiones de contrataciones y consultorías realizadas por FUCE		X	
Verificaciones para garantizar que recursos se destinen efectivamente a procesos de reforma institucional y de reestructuración del Estado		X	

\* Cuadro elaborado por la Defensoría de los Habitantes con base en información suministrada por COPRE.

Como se puede apreciar, a partir de la información que remitió COPRE a la Defensoría de los Habitantes se concluye que ni tiene toda la información que debe poseer y tampoco la genera como parte de sus labores de control y supervisión. Esto significa que la Comisión Presidencial no está realizando las funciones que le han sido encargadas mediante Decreto Ejecutivo y se ha convertido en un órgano inoperante.

Es preciso recordar que la entonces Coordinadora de COPRE además era la Vicepresidenta de FUCE<sup>8</sup>, de modo que con mucha mayor razón debía conocer la información y suministrarla ella misma cuando se le requirió. Por ese motivo su omisión de respuesta es injustificada.

Y en punto a la información que COPRE sí posee, estimó la Defensoría que resulta irresponsable de parte de ese órgano si al recibir la información de FUCE se limita a archivarla, como parece ocurrir según la insuficiente documentación que la Coordinadora de la Comisión aportó con ocasión de las notas planteadas por la Defensoría de los Habitantes y que denominó "*informes trimestrales*".

En ese sentido, y considerando las abundantes contrataciones y consultorías realizadas por FUCE la Defensoría de los Habitantes formuló también una serie de interrogantes a COPRE, las cuales, cabe resaltar, siguen sin responderse, tal y como se refleja en el siguiente cuadro.

<sup>8</sup> Así consta en el asiento 217, folios 95 y 96 del tomo 177 visible en el Registro correspondiente.

## CUADRO No. 3

**PREGUNTAS FORMULADAS POR LA DEFENSORÍA DE LOS  
HABITANTES A COPRE, SOBRE LA INCIDENCIA DE  
FUCE EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO\***

PREGUNTAS FORMULADAS	RESPUESTA COPRE
¿Ha valorado COPRE las repercusiones de las abundantes contrataciones y consultorías realizadas por FUCE en el proceso de reforma del Estado?	No respondió
¿Es hoy el Estado más eficiente a partir de los "resultados" de las contrataciones realizadas por FUCE?	No respondió
¿Ha verificado COPRE que los recursos se destinen efectivamente a los procesos de reforma institucional y de reestructuración del Estado?	No respondió
¿Se ha controlado de manera clara y efectiva el gasto realizado?	No respondió
¿Cuál ha sido el resultado de esa coordinación "más ágil"?	No respondió
¿Se ha logrado un mayor aprovechamiento de los recursos obtenidos?	No respondió
¿Ha valorado y evaluado COPRE las actividades de FUCE? ¿Siquiera ha existido un llamado de atención o una simple observación en relación con determinado proyecto?	No respondió
¿Se han examinado los objetos o propósitos de las contrataciones?	No respondió
¿Ha dado COPRE seguimiento efectivo a las contrataciones realizadas mas que limitarse a recibir información y archivarla?	No respondió
¿Se ha verificado la capacidad y criterios de selección de quienes se han visto beneficiados con las consultorías realizadas?	No respondió
¿Han incidido tales contrataciones en una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos?	No respondió
¿Han contribuido a erradicar prácticas inconvenientes en el ejercicio de la función pública?	No respondió
En suma ¿se tiene actualmente un Estado más eficiente y eficaz a partir de los resultados de las copiosas consultorías contratadas por FUCE?	No respondió

\* Cuadro elaborado por la Defensoría de los Habitantes

Se cuestionó también la Defensoría de los Habitantes si ha mejorado el desarrollo y la calidad de vida de los habitantes a partir de la labor desplegada por FUCE en aras de la *"transformación del Estado Costarricense"*, como rezan los antecedentes al Convenio de Cooperación entre FUCE y COPRE; si en el marco de esa pregonada *transformación del Estado* han mejorado los servicios que éste debe prestar a los habitantes; y si se ha reducido el gasto público a partir de las actividades de FUCE en el marco de los lineamientos que le dicta COPRE.

Considerando lo anterior y las repuestas incompletas brindadas por COPRE a la Defensoría de los Habitantes, se puede concluir que ese órgano se convirtió en una instancia sin mayor relevancia en el proceso de control de la actividad que realiza FUCE.

Esta última –la actividad que realiza FUCE–, es tema objeto de otra investigación que realiza la Defensoría y que tiene como propósito determinar la funcionalidad que tiene FUCE para el Estado Costarricense y analizar la forma como son canalizadas partidas del presupuesto nacional y donaciones de gobiernos y organismos internacionales amigos hacia el Estado Costarricense a través de esa Fundación.

Sin embargo, la Defensoría tiene la hipótesis, a partir de la información suministrada por COPRE, de que no se desprenden justificaciones para que FUCE continúe realizando actividades paralelas a las desarrolladas por el Estado.

Ello, aunado al hecho de que COPRE no pudo responder los cuestionamientos sobre la incidencia de las actividades de FUCE en los programas de Reforma del Estado; permite inferir que tales programas deberían cerrarse, o bien, ser asumidos por el Ministerio de Planificación Nacional, a quien conforme a la distribución de funciones del Poder Ejecutivo le corresponde, y no a una entidad paralela que eroga sumas millonarias en contrataciones ayunas de resultados tangibles que evidencien, por ejemplo, un Estado más eficiente y eficaz.

Sobre este tema en específico, y debido a la negativa de FUCE de remitir información a una diputada, ésta planteó un recurso de amparo pero la Sala lo declaró sin lugar por medio del voto n.º 14550-2003 de las 11:54 horas del 12 de diciembre de 2003.

El criterio de la Sala se inclinó por el tema del amparo contra sujetos de derecho privado. Estableció las hipótesis en las que cabe: el sujeto pasivo del amparo actúa o debe actuar en el ejercicio de funciones o potestades públicas y, además, ese sujeto se encuentra, por mandato jurídico y por razones de hecho en una situación de poder frente al recurrente. También señaló la Sala que *"... la ley establece que debe verificarse... una imposibilidad del amparado de obtener una solución lo suficientemente rápida para su problema en la vía jurisdiccional; o bien que tales remedios resulten claramente insuficientes."*

Afirmó la Sala:

*"No es sino hasta que la Sala haya descontado esas posibilidades de defensa del interesado en las vías procesales comunes, que surge su competencia para analizar el caso en esta vía. De allí que el amparo contra sujetos privados sea de naturaleza subsidiario y excepcional, llenando los vacíos u omisiones del ordenamiento jurídico. La competencia de la Sala en la materia es residual.*

*Ahora bien, precisamente en virtud de ese carácter excepcional que la competencia de la Sala exhibe en materia de amparo contra sujetos de derecho privado, ésta ha dejado en claro repetidamente que, quien alega la procedencia de un recurso en tales circunstancias, debe probar que se verifican los requisitos de procedencia.*

...

*En el presente asunto, la recurrida es un sujeto de derecho privado. No obstante, la petente no sólo no demuestra que, en este caso, se den los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 57 de la Ley de esta Jurisdicción, sino que alega que la Fundación ha recibido dineros públicos que requieren supervisión. Igualmente, existe en el expediente material probatorio que acredita que la accionante ha acudido a la Contraloría General de la República y ha obtenido la información requerida. Por otra parte, si la recurrente considera que las actuaciones desplegadas por la Fundación para recibir los dineros indicados, resultan improcedentes o contrarias a derecho, ello es una cuestión de mera legalidad que debe reclamar en vía administrativa o en la jurisdicción común."*

La decisión de la Sala no debe pasar desapercibida porque en cierta forma viene a contradecir todo el desarrollo doctrinario y jurisprudencial anterior sobre el derecho de acceso a la información administrativa.

En efecto, en uno de sus precedentes jurisprudenciales, el 2120-03 –quizá el más didáctico que sobre el particular ha emitido–, la Sala definió e interpretó el derecho de acceso a la información administrativa en tanto derecho fundamental para el control ciudadano del poder público y estableció los alcances de este derecho.

De inicio, en ese voto la Sala se refiere a los principios constitucionales de transparencia y publicidad administrativas y afirma que estos son principios implícitos que se constituyen en regla para todos los entes u órganos públicos.

Pasa luego a señalar que el derecho de acceso a la información administrativa encuentra asidero en una serie de principios y valores como la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión pública, el principio democrático y los ya mencionados principios de transparencia y publicidad administrativas.

Y en relación con los límites al derecho de acceso a información administrativa, la Sala se refiere al hecho de que la información debe ser de interés público, que de lo contrario no puede ser suministrada; o bien, que no se trate de secretos de Estado.

También la moral, el orden público y las investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales se convierten en límites al derecho de acceso a la información administrativa.

No obstante ese desarrollo doctrinario, la Sala resolvió de manera contradictoria en el caso que se analiza en este acápite, al impedir, por la vía del amparo, el acceso a la información de FUCE que es de naturaleza pública en criterio de la Defensoría. Además, hay que considerar que la recurrente en ningún momento pretendía que por esa vía se analizara la forma como estaban siendo utilizados los recursos de FUCE. El recurso tenía por objeto que FUCE entregara a la recurrente la información en su momento denegada.

Cabe resaltar también que la decisión de la Sala no fue unánime sino que contó con el voto salvado del Magistrado Volio Echeverría.

Otro punto que llamó la atención de la Defensoría de los Habitantes en este caso en especial, es el relacionado con el entorpecimiento en el trámite de solicitud de información plantada por la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público.

En efecto, la Comisión denunció un *“velo de secreto”* porque al solicitar información sobre FUCE la respuesta fue la negativa de los Ministros a quienes se requirió información,.

En virtud de que la Viceministra de Egresos fungió como Secretaria Técnica de dicha Comisión, la Defensoría de los Habitantes le solicitó copia de los oficios debidamente recibidos por cada uno de los Ministros mencionados solicitándoles la información relacionada con FUCE. De la misma forma, se le solicitó informar si se tuvo conocimiento de las razones por las cuales la Comisión no recibió respuesta a la solicitud formulada; y en el eventual caso de que las respuestas se hubieran remitido con posterioridad a la presentación del Informe de la Comisión.

Igual gestión se planteó ante los ministros a quienes la Comisión solicitó información.

En respuesta, mediante oficio el 1 de setiembre la Viceministra informó que, *“... dichos oficios no fueron diligenciados, por cuanto, se consideró que la naturaleza de la información solicitada era contraria a la legalidad de la Administración Pública...”*

Además, agregó que como la información solicitada se refería a las actuaciones que desplegaba una Fundación, en su criterio "... de índole privado...", señaló que "... para dar publicidad a dichos actos, ..., debía existir un fundamento legal que le permitiera a la Administración diligenciar lo requerido..."

La Defensoría de los Habitantes planteó una solicitud de información adicional, por lo que se le solicitó a la Viceministra informar lo siguiente:

1. *Funcionario que ordenó que dichos oficios no fueran "diligenciados". En este sentido, se le solicita remitir copia del oficio en el que conste esa directriz.*
2. *Remitir el documento en el que se consigna el fundamento legal de que "... la naturaleza de la información solicitada era contraria a la legalidad de la Administración Pública..."*
3. *¿Por qué razón no se comunicó la decisión de no "diligenciar" los oficios a la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público?*
4. *Remitir copia de la "Resolución de la Sala Constitucional que ordena dicha entrega...", a la cual usted hace referencia.*

El 9 de setiembre la Viceministra informó que el funcionario que ordenó que dichos oficios no fueran diligenciados fue el entonces Ministro de Hacienda, Jorge W. Bolaños, además de que insistió en la naturaleza privada de FUCE y remitió una copia de un correo electrónico que no guarda relación con el tema, denotándose una tendencia a confundir. En efecto, al consultarle a uno de los miembros de la disuelta Comisión, ratificó que el correo no guardaba relación.

Finalmente, la otra situación que llamó la atención de la Defensoría de los Habitantes fue la integración de la Comisión Presidencial.

Cuando la Defensoría realizó la investigación, este órgano estaba integrado por el Ministro de Hacienda y su Viceministro, el Ministro de Planificación Nacional, el Ministro de Ciencia y Tecnología y dos asesores de la Presidencia de la República nombrados por el Presidente de la República, correspondiéndole a uno de ellos la presidencia de la Comisión.

Según consta en las actas remitidas por COPRE, la Sra. Rina Contreras y el Sr. Ronulfo Jiménez en ese momento eran los asesores presidenciales nombrados en la Comisión, correspondiéndole a la primera su coordinación.

En el caso del Asesor Presidencial, la Defensoría de los Habitantes cuestionó el hecho de que siendo parte de COPRE, fungiera como *Asesor* y que por concepto de este cargo devengara, como representante de la sociedad *Inversiones y Representaciones Porto Barreiro Azul S.A.*, sumas provenientes, precisamente, de la Fundación de Cooperación Estatal a la que COPRE dicta sus lineamientos.

De la información que brindó COPRE a la Defensoría de los Habitantes, se tiene que desde que inició funciones la presente Administración, la Comisión Presidencial se ha reunido en cuatro oportunidades y, en lo que interesa, aprobó una serie de partidas que lo fueron previa la presentación de un plan de acción por parte del Consejo Económico y en todas las sesiones mencionadas estuvo presente el Sr. Ronulfo Jiménez, quien además de ser Asesor Presidencial es el Coordinador del Consejo Económico.

En concreto, las sumas recibidas por la sociedad *Inversiones y Representaciones Porto Barreiro Azul S.A.*, cuyo representante es el mencionado Asesor Presidencial se observan en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 4**

**SUMAS RECIBIDAS POR LA SOCIEDAD *INVERSIONES Y REPRESENTACIONES PORTO BARREIRO AZUL S.A.*,  
CUYO REPRESENTANTE ES EL SR. RONULFO JIMÉNEZ,  
DESDE JULIO DE 2002 A JUNIO DE 2003\***

PERIODO	SUMA MENSUAL
julio-setiembre 2002	¢ 1.812.300,00
octubre-diciembre 2002	¢ 1.812.300,00
semestre enero-junio2003	¢ 1.812.300,00

\* Cuadro elaborado por la Defensoría de los Habitantes con base en información suministrada por COPRE.

Las funciones que le han sido asignadas al citado servidor, como representante de la sociedad citada, revisten de especial relevancia. Se trata de una persona que asesora al Presidente de la República con todas las responsabilidades y compromiso que ello implica. Pero además es el encargado de coordinar el equipo económico del Poder Ejecutivo y esto tiene connotaciones que le imprimen una doble responsabilidad en razón de la complejidad de las funciones a su cargo.

En ese sentido, surge una interrogante sobre la capacidad de la sociedad mencionada para responder ante una eventual responsabilidad pues conforme a su pacto constitutivo, el capital social de *Inversiones y Representaciones Porto Barreiro Azul S.A.* es solamente "... la suma de MIL COLONES, representado por Diez acciones comunes y nominativas de Cien colones cada una..."

La Defensoría consideró que, con base en el principio de transparencia en los procesos de contratación, formar parte de COPRE y a la vez recibir dinero de FUCE atendiendo un programa financiado por ésta y como consecuencia de los lineamientos de la primera, roza con los principios de una Administración transparente que ha pregonado reiteradamente el Poder Ejecutivo; y aunque de la información suministrada no se desprende el detalle de la participación del Asesor Presidencial en el proceso de contratación, el hecho de formar parte del órgano que dicta lineamientos a FUCE es suficiente para concluir en que se presenta un conflicto de intereses.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario que se revisara la forma como se han producido las contrataciones con dicha sociedad y se determinara la conveniencia de que siguiera asumiendo responsabilidades del giro normal de la función pública sin tener la investidura de funcionario.

En el caso de la Asesora Presidencial con rango de Ministra sin cartera, entonces integrante de la Comisión Presidencial y a la vez su Coordinadora, sucede que también ocupaba el cargo de Vicepresidenta de la Fundación de Cooperación Estatal.

En efecto, en sesión extraordinaria realizada por FUCE el 23 de julio de 2002 se conoció el Decreto Ejecutivo n.º 92-J del 8 de mayo de 2002 –publicado en La Gaceta n.º 115 del día 17



de junio de 2002– “... en el cual se nombra a... ,..., en su calidad de Ministra de la Presidencia, como representante del Poder Ejecutivo, ante la Fundación...”

En este caso en concreto el conflicto de intereses deviene del hecho de que siendo parte del órgano que dicta lineamientos a FUCE y además controla y fiscaliza sus actividades –como es COPRE–, según se explicó líneas atrás, es inconveniente que la Asesora Presidencial asuma cargos que resultan incompatibles.

En virtud del interés público involucrado y de la gravedad de cuanto se verificó, la Defensoría de los Habitantes planteó varias recomendaciones. Al Presidente de la República recomendó:

*I.- Hasta el momento COPRE –órgano que dicta lineamientos a FUCE en materia de Reforma del Estado– no ha acreditado la incidencia de los programas de la Fundación en un Estado más eficiente y eficaz de modo que, en principio, no se desprenden justificaciones para que se continúen realizando actividades paralelas a las desarrolladas por el Estado en esta materia.*

*Por tal razón la Defensoría de los Habitantes recomienda al Presidente de la República:*

*CREAR una Comisión de alto nivel, integrada por ciudadanos y ciudadanas de reconocida solvencia moral y trayectoria profesional que garantice una absoluta independencia de criterio, con el objeto de que en el plazo de tres meses evalúe de manera integral los resultados de las contrataciones que ha realizado FUCE desde el año 1994, a fin de determinar la incidencia que han tenido en el proceso de Reforma del Estado al que deben circunscribirse según los lineamientos de COPRE.*

*II.- Con la finalidad de que dicha Comisión pueda cumplir su mandato, ordenar a COPRE que gire lineamientos a FUCE para que ponga a su disposición la información completa que requiera.*

*III.- Ordenar a COPRE que gire los lineamientos necesarios a FUCE para que suspenda, de inmediato, los procesos de nuevas contrataciones relacionadas con los lineamientos que dicta COPRE, hasta que finalice la evaluación referida en la primera recomendación del presente informe.*

*IV.- En relación con las contrataciones suscritas con anterioridad a este informe, girar instrucciones a la Comisión Presidencial para que, conforme al Decreto Ejecutivo n.º 23629-PLAN de 29 de agosto de 1994 y sus reformas, COPRE realice de manera adecuada la función de coordinación de las actividades de reforma institucional y de reestructuración del Estado. En ese sentido, COPRE debe conservar toda la documentación relativa al cumplimiento de los objetivos que le fueron encargados pero también analizarla, y hasta producirla solicitando informes que permitan dar seguimiento efectivo a las contrataciones realizadas por FUCE. Esa dirección implica la supervisión, el control y la evaluación.*

*De igual forma, girar instrucciones a la Comisión Presidencial para que, conforme a las disposiciones de la Ley General de Archivos, proceda de inmediato a conformar un archivo en el que conste toda la información relacionada con las actividades de la Fundación de Cooperación Estatal.*

*V.- Si producto de la investigación que realice la Comisión a que se refiere la primera recomendación del presente informe se determina que las contrataciones realizadas por FUCE no han incidido en el proceso de Reforma del Estado, dictar los lineamientos necesarios para cerrar los programas que tiene a cargo la Fundación, y trasladarlos, junto con los recursos que los hace posibles, al Ministerio de Planificación Nacional.*

*VI.- A la luz de las consideraciones expuestas en el presente informe y ante la existencia de un conflicto de intereses, separar a la Sra. Rina Contreras y al Sr. Ronulfo Jiménez como miembros de la Comisión Presidencial.*

*VII.- En virtud de la obstrucción de la que fue objeto la labor realizada por la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público cuando fue interceptada parte de su correspondencia en el Ministerio de Hacienda, adoptar mecanismos concretos para exigir responsabilidad a los ministros y demás jerarcas de Gobierno cuando incumplan el compromiso del Poder Ejecutivo por la transparencia y la rendición de cuentas.*

Asimismo, al Contralor General de la República se le recomendó:

*ÚNICO.- Frente a la existencia de un conflicto de intereses que está poniendo en entredicho la transparencia en la canalización de recursos de carácter público, y a la luz de las consideraciones expuestas en el presente informe, analizar la validez de las contrataciones realizadas entre FUCE y la sociedad Inversiones y Representaciones Porto Barreiro Azul S.A.*

*Tal estudio debe realizarse a partir de que el Sr. Jiménez funge como miembro de COPRE y se contrataron los servicios de la sociedad de la que es representante, remunerados con dinero de FUCE.*

*Conforme a los resultados que se desprendan del análisis, proceder a aplicar o recomendar las medidas que correspondan en resguardo de la hacienda pública.*

Y al Fiscal Adjunto de Delitos Económicos, Corrupción Y Tributarios:

*ÚNICO.- Investigar la posible comisión de un delito contra los deberes de la función pública en virtud de las contrataciones realizadas atendiendo los lineamientos de COPRE entre la Fundación de Cooperación Estatal y la sociedad Inversiones y Representaciones Porto Barreiro Azul S.A.*

En respuesta a dichas recomendaciones, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto n.º 31587-MP-PLAN por medio del cual se modifica la integración y el esquema operativo de COPRE, de modo que los asesores presidenciales fueron relevados para dar paso a una nueva conformación. De esta forma, los asesores presidenciales fueron relevados de COPRE.

Además, en el mismo Decreto se establecieron una serie de lineamientos a partir de los cuales COPRE debe garantizar un control efectivo de los recursos administrados por FUCE. En este sentido, la Defensoría espera, y estará vigilante, de que las funciones de COPRE sean realizadas de manera que se garantice el cumplimiento de tal objetivo.

Ello no fue obstáculo, sin embargo, para que la Defensoría continuara con el otro enfoque de la investigación que sobre FUCE se planteó, cual es la canalización de recursos, la que actualmente se encuentra en su fase de análisis.

Por parte del Ministerio Público se procedió con una investigación para determinar la posible comisión de un delito, actualmente en trámite; y de la Contraloría General de la República se informó que se encuentran realizando un estudio que está próximo a ser concluido.

*ii. TLC: reserva en negociaciones sobre una importante variable del futuro nacional*

*“Hacer públicos los documentos de negociación, impide que el país pueda desarrollar una estrategia de negociación y compromete seriamente los resultados que se puedan lograr.”*

*Alberto Trejos,  
Ministro de Comercio Exterior*

A escasos días de concluir las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio, la Defensoría de los Habitantes consideró que existían múltiples aspectos que no se tenían claros en relación con los acuerdos logrados dada la reticencia del Poder Ejecutivo a facilitar los textos de los capítulos ya negociados.

Por ello, la Defensoría solicitó información relativa a dichos textos al Ministro de Comercio Exterior, y en respuesta éste informó que, *“Hacer públicos los documentos de negociación, impide que el país pueda desarrollar una estrategia de negociación y compromete seriamente los resultados que se puedan lograr.”*

Según indicó el Ministro, tal apreciación fue avalada por la Sala Constitucional al desestimar un recurso interpuesto por un diputado, tras considerar razonables los motivos por los que la Administración se negó a facilitar las propuestas presentadas por las partes negociadoras, pues *“... se trata de una fase preparatoria en la que se están negociando posiciones respecto a los diferentes temas a tratar en el acuerdo que se pretende adoptar.”*

No obstante lo anterior, el 21 de noviembre la Defensoría le hizo ver al Ministro que el pronunciamiento de la Sala no se refería a los capítulos ya negociados, por lo que en criterio de la Institución la negativa del Ministro a facilitar dicha información infringía el derecho de acceso a la información administrativa sobre asuntos de interés público, además de que ignoraba disposiciones emanadas de la misma Sala Constitucional en punto a las limitaciones para obtener información de los departamentos administrativos.

Es claro que los textos negociados hasta aquel momento no habían sido declarados como secreto de Estado y que la información contenida en ellos era de incuestionable interés público, razones por las que, en atención a los derechos constitucionales antes indicados, la Administración estaba obligada a facilitarla.

Por tanto, el mismo 21 de noviembre la Defensoría solicitó al Ministro de Comercio Exterior remitir los textos íntegros correspondientes a los asuntos que hubiesen sido acordados en las anteriores rondas del Tratado de Libre Comercio.

De igual forma, se le requirió responder puntualmente las siguientes preguntas:

**A. Sobre la naturaleza jurídica del Tratado:**

*Se ha comentado que para Estados Unidos el Tratado constituye un "Agreement", es decir un mero compromiso que puede ser modificado con reformas legales internas mientras para Costa Rica representa un "Tratado Internacional" que como tal tiene preponderancia sobre leyes internas. ¿Es correcta esta apreciación?*

**B. Sobre la Administración del Tratado:**

*¿Se ha estimado el costo financiero que implica la administración del tratado, así como la fuente de financiamiento?. ¿Cuál es el monto de dicho costo?*

**C. Sobre el impacto en la estructura productiva nacional:**

*¿Se ha identificado cuáles podrían ser los sectores productivos beneficiados y perjudicados por la apertura comercial?. ¿Cuáles son estos sectores en cada caso?*

*¿Qué medidas se han contemplado para apoyar a los productores que sean desplazados a raíz de la importación de bienes en el escenario de la apertura comercial?*

*¿Cuál sería la fuente de financiamiento para atender a dichos sectores desplazados?*

*¿Ha evaluado el Poder Ejecutivo los efectos del Tratado sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)? ¿Qué conclusiones se derivan de esa evaluación?*

*¿Qué acuerdos se han logrado en relación con la administración de contingentes?*

*En caso de que no se firme el Tratado, ¿ha evaluado el Poder Ejecutivo las consecuencias sobre empresas instaladas en el país que tienen un alto contenido de capital estadounidense y que se han manifestado a favor del acuerdo?. ¿Qué conclusiones se derivan de esa evaluación?*

*¿Qué acuerdos se han adoptado en el tema de inversiones y qué efecto tendrán en el país?*

**D. Sobre el impacto fiscal y social:**

*¿Ha elaborado el Poder Ejecutivo estudios que permitan fundamentar su respuesta –contenida en el mencionado oficio N° DM-1068-3- en el sentido de que la disminución de aranceles será compensada con una mayor recaudación de impuestos de consumo y ventas, como resultado del tratado comercial?<sup>9</sup>*

*¿Ha realizado el Poder Ejecutivo estudios para determinar los efectos de otros tratados comerciales (con Canadá, Chile, México, República Dominicana u otros) sobre la distribución de la riqueza en el país? ¿Con base en los resultados de tales estudios se ha estimado el impacto que el TLC con Estados Unidos tendrá sobre la distribución de la riqueza en Costa Rica?*

**E. Sobre las ventajas derivadas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe:**

*¿Han logrado los negociadores centroamericanos conservar los beneficios contenidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe?*

<sup>9</sup> En este sentido, la Defensoría ha estudiado algunas cifras del Banco Central de Costa Rica con base en la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda para el año 2002, según las cuales los impuestos a las importaciones generaron un 46% del ingreso fiscal, en tanto que el impuesto al consumo generó sólo un 2% y el de ventas un 19%. A simple vista resulta poco factible que los impuestos de ventas y consumo logren compensar la reducción de divisas como resultado de la disminución de aranceles.

*Si se han producido modificaciones ¿corresponden a mayores beneficios para nuestro país?, ¿en qué aspectos ha debido ceder Costa Rica a cambio de tales beneficios?*

**F. Sobre el acceso al mercado centroamericano:**

*¿Se ha previsto la posible sustitución de productos costarricenses por productos norteamericanos en los países del Istmo –uno de nuestros principales mercados- en el escenario de la apertura?*

*¿Se han realizado proyecciones sobre el posible impacto de dicha situación?*

*¿Qué medidas de contingencia se han propuesto para revertir las respectivas consecuencias adversas?*

**G. En relación con productos subsidiados por el fisco estadounidense:**

*¿Se ha negociado o propuesto en el TLC la importación al país de bienes cuya producción es subsidiada por el fisco estadounidense?*

*¿Cuáles son esos bienes?*

*¿Qué medidas compensatorias se han previsto en el tratado frente a esa situación?*

*¿Qué acuerdos se han logrado con respecto a las salvaguardias? ¿Se podrán aplicar salvaguardias para compensar los subsidios a los productores estadounidenses?*

**H. Sobre el impacto en la balanza comercial y el tipo de cambio:**

*¿Qué estudios se han efectuado sobre el impacto del TLC en la balanza comercial de Costa Rica? ¿Cuáles son las conclusiones de esos estudios?*

*¿Se ha previsto el efecto que sobre el tipo de cambio puede ejercer un incremento en las importaciones, originado en la disminución de aranceles como resultado del tratado?*

**I. Sobre proyectos y programas de cooperación:**

*¿Qué acuerdos se han adoptado en relación con el plan de cooperación para los países centroamericanos que presuntamente se contemplaría en el Tratado?*

En respuesta, el 13 de diciembre el Ministro informó a la Defensoría de los Habitantes que una negociación comercial de esa naturaleza parte del principio básico de que *“... nada está negociado hasta que todo esté negociado...”* Según el jerarca, dicho principio permite a las partes buscar un balance global razonable en el conjunto de la negociación el cual no es posible determinar hasta el final de la misma.

Por lo anterior, consideró inconveniente remitir textos sobre capítulos en los que se ha logrado un acuerdo en principio, toda vez que ello no permite hablar de capítulos cerrados.

En relación con los programas de capacitación para los productores, el Ministro destacó un programa denominado *“Divulgación de información para la sociedad civil”* en el cual sobresale el compromiso por apoyar el desarrollo de actividades de información y discusión en comunidades rurales del país, así como programas de difusión de información sobre normas para empresarios.

Ya el 03 de octubre la Defensoría había solicitado información al Embajador Especial Adjunto para asuntos comerciales con Estados Unidos, Roberto Echandi, sobre algunos aspectos relacionados con las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. El interés era conocer los acuerdos y/o avances en la discusión

sobre la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los inversionistas extranjeros, en general, y de la solución de diferencias (tanto para la relación Estado-Estado como Inversionista-Estado) en particular. En este sentido, se plantearon varias inquietudes.

En términos generales, el Embajador informó sobre el mecanismo previsto para resolver controversias que se puedan suscitar entre las partes y los inversionistas extranjeros. Adicionalmente, señaló que los negociadores costarricenses impulsaron una propuesta para incluir un mecanismo jurídico que sirviera como “filtro” de eventuales demandas temerarias por parte de los inversionistas.

Además de lo anterior, la Defensoría realizó varias gestiones adicionales.

Así por ejemplo, la Defensoría organizó el Foro denominado *Diálogo Nacional por una Costa Rica Inclusiva*. Dicha actividad, en la que participaron la Iglesia Católica y el Consejo Nacional de Rectores, tuvo por objeto articular la posición de más de 30 organizaciones sociales y políticas a fin de canalizar tales inquietudes y posiciones sobre la temática hacia el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

Como resultado, se enriqueció el debate nacional sobre el particular y también se lograron canalizar las demandas de múltiples organizaciones sociales mediante una fuente oficial. Generalmente esas organizaciones desconocen los mecanismos o canales oficiales para externar su posición, y por este medio se logró su participación articulada.

De igual forma, convencidos de que la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre las naciones centroamericanas y los Estados Unidos de América tendría un impacto determinante sobre la actividad económica de los países del Istmo y por ende sobre el desarrollo global de nuestros pueblos, la Defensoría de los Habitantes, junto con el resto de organismos defensores de derechos humanos de la región centroamericana, el 19 de enero del año en curso plantearon una serie de consideraciones y demandas a los presidentes de los países de Centroamérica.

En efecto, ante la inminente suscripción del texto ya negociado se estimó que los Estados centroamericanos, y los presidentes como sus más altos representantes, estaban llamados a propiciar la más amplia participación ciudadana con miras a decidir dicha suscripción de acuerdo con los principios de convivencia democrática promulgados en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), claramente vinculados al respeto y ejercicio de los derechos humanos.

Está claro que a los ciudadanos centroamericanos les asiste el derecho a conocer y manifestarse sobre el texto de un Tratado comercial que les afecta directamente, y en grado sumo. Así las cosas, de acuerdo con los razonables y sanos principios contenidos en la Declaración de Nuevo León –suscrita por los dignatarios centroamericanos– y considerando las etapas que aún restaban para finiquitar el acuerdo –sea la debida revisión jurídica; la suscripción por parte de los Jefes de Estado; y la ratificación por parte de los respectivos Parlamentos nacionales– se solicitó a los presidentes publicar y difundir ampliamente el texto del Tratado de Libre Comercio ya negociado y acordado por los negociadores centroamericanos y su contraparte estadounidense.

Como se puede apreciar, el propósito de dicha solicitud fue asegurar la más amplia transparencia en el proceso, de conformidad con los principios democráticos también enunciados.

El 2 de febrero el Presidente de Costa Rica indicó a la Defensoría que compartía el hecho de que "... el texto de negociados debe ser dado a conocer a toda la población..." por lo que en el sitio WEB [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) podían ser consultados los textos en español.

Considerando las gestiones realizadas por la Defensoría en un tema de fundamental importancia como es la suscripción de un Tratado de Libre Comercio, se puede derivar que en el proceso de negociación la ausencia de información fue uno de los problemas más denunciados por los habitantes.

En efecto, la manera como se trató el acceso a la información del TLC por parte de la Administración, hizo que la información tuviera sesgos que han propiciado posiciones extremas atribuyéndole al Tratado cualidades y vicios que no tiene.

Se afirmó que había que guardar confidencialidad en los resultados de las rondas de la negociación y que también eran secretos los resultados por razones de estrategia.

La Defensoría de los Habitantes tiene claro que razones de estrategia pueden motivar algún grado de discreción en las negociaciones, pero no la reserva que en general se dio en el curso del proceso. En este sentido, se observó que los esfuerzos realizados para lograr un proceso participativo y abierto dejaron de lado al sector de la población –se afirma que ronda el 18%– más vulnerable: los habitantes que se encuentran debajo de la línea de pobreza y que no son consumidores.

Por ello, la Defensoría llama la atención sobre la necesidad de verificar si los alcances del Tratado consideran los intereses de todos los habitantes.

Así las cosas, la Defensoría estima que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en el ámbito de las relaciones políticas deberían aplicarse también al ámbito de las relaciones comerciales que parecieran llevar un ritmo distinto, quizá determinado por la dinámica del sector.

No está de más recordar el compromiso asumido por el Poder Ejecutivo con la transparencia y la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, uno de cuyos componentes es difundir toda información que resulte clave para el debate informado y la toma de decisiones. Dichos compromisos fueron reiterados por el Presidente de la República en la reciente *Cumbre de las Américas* celebrada en Nuevo León, México, al declarar que:

*"... la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos, la promoción de diversas formas de participación ciudadana y la generación de oportunidades para todos, son fundamentales para promover y consolidar la democracia representativa (...)*

*Nos comprometemos a impulsar la transparencia en los procesos políticos, en la administración de las finanzas públicas (...) para, entre otras cosas, prevenir los abusos y mantener la confianza pública.*

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PODER DEL ESTADO... ES  
CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y PROMUEVE EL RESPETO EFECTIVO DE LOS DERECHOS  
HUMANOS...**<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Declaración de Nuevo León, suscrita por los Jefes de Estado de las Américas, 13 de enero de 2004



iii. *Campaña publicitaria sobre el proyecto de Pacto Fiscal: información sesgada que induce a error*

*“Es un secreto a voces que quienes más ingresos tienen son los que más evasión de impuestos practican, por lo tanto la publicidad es, además, un gran engaño publicitario.”*

*Un habitante, al referirse a la campaña publicitaria sobre el proyecto de Pacto Fiscal*

Recientemente se emitió una campaña publicitaria auspiciada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda en relación con los beneficios del proyecto de Pacto Fiscal. Concretamente se informa:

*“Con la Ley de Pacto Fiscal, los pasajes de buses y taxis no pagan impuesto de ventas. Así de simple es la Ley del Pacto Fiscal, con la que los que ganan menos pagan menos y los que ganan más pagan más. Un mensaje del Ministerio de Hacienda.*

*Con la Ley de Pacto Fiscal, el aguinaldo paga cero impuesto de renta...*

*Si gana entre 300.000 colones y 1,194 mil colones, paga menos impuesto de renta que antes y si gana más de 1.200.000 colones paga más...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, las personas que ganan menos de 300.000 colones pagan cero impuesto de renta...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, los productos de la Canasta Básica pagan cero impuesto de ventas...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, la educación privada paga cero impuesto de ventas...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, los alquileres de vivienda por menos de 167.800 colones mensuales pagan cero impuesto de ventas...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, los agricultores pagan cero impuesto de ventas por los insumos agropecuarios...*

*Con la Ley del Pacto Fiscal, las entradas a los espectáculos deportivos y culturales no pagan impuesto de venta...”.*

En síntesis, se asegura que, con la vigencia del Pacto Fiscal, los siguientes bienes y servicios estarían exentos del impuesto de ventas:

- los pasajes de buses y taxis,
- los productos de la Canasta Básica,
- la educación privada,
- los alquileres de vivienda por menos de ₡167.800 mensuales,
- los insumos agropecuarios,
- y los espectáculos deportivos y culturales

Asimismo, se informa que con su vigencia los aguinaldos y los salarios inferiores a los ¢300.000 estarían exentos del impuesto de renta.

Finalmente, se afirma que los salarios entre los ¢300.000 y los ¢1,194.000 estarían gravados con un impuesto de renta menor al aplicado actualmente, y que los salarios superiores a los ¢1,200.000 estarían gravados con un impuesto mayor que el actual.

Con respecto a esta temática, la Defensoría de los Habitantes recibió una queja presentada por un habitante en relación con el fundamento de las afirmaciones contenidas en dichos *cortos publicitarios*. Por lo anterior, la Defensoría solicitó al Viceministro de Ingresos del Ministerio de Hacienda informar lo siguiente:

- *Impuesto de ventas que se aplica actualmente a:*
  - *los pasajes de buses y taxis*
  - *los productos de la Canasta Básica*
  - *la educación privada*
  - *los alquileres de vivienda por menos de ¢167.800 mensuales*
  - *los insumos agropecuarios*
  - *los espectáculos deportivos y culturales*
- *Normativa vigente en la que se ampara el cobro de ese impuesto a los bienes y servicios indicados.*
- *Informar si ese Ministerio continuará transmitiendo los mencionados anuncios durante los próximos días o semanas.*
- *Informar sobre el valor monetario que, hasta el momento, ha significado la emisión de las mencionadas cuñas.*
- *Informar si en próximos días o semanas ese Ministerio emitirá publicidad adicional a efecto de promover los beneficios del Plan de Pacto Fiscal. En caso afirmativo, informar sobre el contenido de los nuevos mensajes.*

Con el propósito de aclarar información, se envió otra nota al Viceministro para que respondiera los siguiente:

- *Impuesto de renta que se aplica actualmente a:*
  - *los aguinaldos*
  - *los salarios entre los ¢300.000 y los ¢1,194.000*
  - *los salarios superiores a los ¢1,200.000*
  - *los salarios inferiores a los ¢300.000*
- *Normativa vigente en la que se ampara el cobro del impuesto de renta a los conceptos anteriores.*
- *Informar sobre el valor monetario que, **HASTA EL MOMENTO**, ha significado la emisión de las cuñas sobre la exención de impuestos de venta o renta –según corresponda- a los pasajes de buses y taxis, los aguinaldos, los salarios entre los ¢300.000 y los ¢1,194.000, los salarios superiores a los ¢1,200.000, los salarios inferiores a los ¢300.000, los productos de la*

*Canasta Básica, la educación privada, los alquileres de vivienda por menos de ¢167.800 mensuales, los insumos agropecuarios y los espectáculos deportivos y culturales (en relación con este punto, en su oficio anterior se señala que dentro de la partida 112 del Presupuesto de este año “se incluye una propuesta de pauta de spots de televisión y cuñas de radio” por ¢24,8 millones, pero no se indica si las mencionadas cuñas han agotado ya ese monto).*

A partir de las respuestas brindadas por el Viceministro la Defensoría concluyó que es comprensible y razonable que el Ministerio de Hacienda desee rebatir ataques infundados a un proyecto que ha defendido con vehemencia y que juzga como necesario para el país, así como que desee informar a la sociedad sobre su contenido.

No obstante, más allá de la satisfacción de tales requerimientos, la campaña desplegada por el Ministerio de Hacienda contiene elementos que pueden confundir a la opinión pública respecto al Plan de Pacto Fiscal y el contexto en que este se inscribe.

Tal como se indica en la queja presentada ante esta Defensoría, los datos objetivos que sobre el Plan Fiscal destacan las cuñas publicitarias se vinculan directamente con el argumento de que, con dicho proyecto, “*los que tienen menos pagan menos y los que tienen más pagan más*”.

El ligamen anterior genera una secuencia lógica de asociaciones que induce a error al receptor del mensaje publicitario. En efecto, la forma en que este se plantea conduce al receptor a percibir que el mencionado proyecto de ley introduce cambios en las responsabilidades tributarias de la población con mayores y con menores ingresos. Consecuentemente es dable colegir, desde la perspectiva de los que “ganan menos”, que la eventual ley redundará en “pagar menos”, como se afirma en las cuñas. Ahora, al plantearse que con dicho proyecto determinados bienes, servicios o emolumentos están exentos del pago de impuestos de ventas o de renta, inexorablemente el receptor interpretará –como lo denuncia el quejoso– que ello constituye una modificación introducida por el proyecto respecto a la situación actual, y que por tanto tales bienes, servicios y emolumentos sí están gravados en la actualidad.

No obstante, tal como lo señaló el Viceministro, todos los bienes, servicios y emolumentos mencionados en las cuñas publicitarias gozan en la actualidad de la misma exención tributaria que la contemplada en el proyecto de Pacto Fiscal, por lo que su eventual aprobación no constituiría en absoluto una modificación respecto a las actuales responsabilidades fiscales de la población con menores ingresos.

El mensaje publicitario en cuestión sin duda favorece un mayor apoyo social al proyecto de Pacto Fiscal, pero también induce a error a los habitantes respecto de una materia que, como se conoce, no es de amplio dominio público.

En este sentido, es preciso recordar cuanto afirmó la Sala Constitucional en el voto n.º 2002-03074 de las 15:24 horas del 2 de abril de 2002:

*“El Derecho a la Información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un **DERECHO HUMANO INALIENABLE E INDISPENSABLE EN LA MEDIDA EN QUE SE PARTE DE QUE INFORMACIÓN SIGNIFICA PARTICIPACIÓN**. De esta manera, si la*

*información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana. **EL DERECHO DE LA INFORMACIÓN DISTINGUE TRES FACULTADES ESENCIALES** de quienes lo ejercen: **LA FACULTAD DE RECIBIR**, la facultad de investigar y la facultad de difundir informaciones. La facultad de recibir información se refiere principalmente a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones, las cuales deben referirse a hechos con trascendencia pública y ser conformes con la realidad, asequible por igual a todos, debiendo referirse a hechos relevantes cuyo conocimiento esté dirigido a formar opinión y a fomentar la participación del ciudadano, **SIENDO REQUISITO ESENCIAL QUE LA INFORMACIÓN SEA COMPLETA Y VERAZ**" (el destacado no corresponde al original).*

Es decir, la información debe ser completa y veraz.

De esta forma, considera la Defensoría que la campaña publicitaria desplegada por el Ministerio de Hacienda atenta contra el derecho de acceso a la información y la facultad de recibirla.

A partir de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recordó al Viceministro de Ingresos lo siguiente:

*Asegurarse de que en próximas campañas publicitarias que el Ministerio de Hacienda decida pautar para promover los beneficios del Plan de Pacto Fiscal, se evite difundir información sesgada que pueda inducir a error a los habitantes (respecto al proyecto y a la realidad previa a su eventual aprobación).*

Asimismo le solicitó informar el monto exacto del gasto en que ha incurrido ese Ministerio, hasta el momento, en la **realización y transmisión** de las mencionadas cuñas publicitarias referidas a los beneficios del Plan de Pacto Fiscal.

Actualmente se está a la espera de las acciones que adopte el Ministerio en atención a lo recomendado.

*iv. Publicidad del patrimonio de los partidos políticos: quedó atrás el secreto financiero o bancario*

*"... el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política..."*

*Sala Constitucional  
de la Corte Suprema de Justicia*

Mediante voto n.º 2003-03489 de las 14:11 horas del 2 de mayo de 2003, la Sala Constitucional, resolvió que el patrimonio de los partidos políticos está sujeto a los principios de publicidad y transparencia por lo que es de interés público y puede ser accesado por cualquier persona. Afirmó la Sala:

*"El patrimonio de los partidos políticos está conformado por las contribuciones de sus partidarios, los bienes y recursos que autoricen sus estatutos no prohibidos por la ley y la contribución del Estado en la forma y proporción establecidas en el ordinal 96 de la Constitución Política. Evidentemente, los fondos aportados por el Estado –por su origen y destino– están sujetos a los*

*principios constitucionales de publicidad y transparencia y, en lo que se refiere a las aportaciones privadas, por aplicación del texto constitucional y legal, acontece lo mismo, dada la sujeción de los partidos políticos a un régimen de derecho público una vez que entran en funcionamiento y operación. En efecto, el párrafo 3° del artículo 96 constitucional dispone con meridiana claridad que "Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley", con lo que sobre este particular el constituyente no admite que ninguna agrupación política puede escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparan los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país."*

De igual forma, señaló la Sala:

*"En desarrollo de lo dispuesto por la norma fundamental y de la remisión a la ley efectuada por el numeral 96 de la Constitución Política, el Código Electoral le impone a los partidos políticos la obligación de diseñar y establecer en sus estatutos los mecanismos normativos que permitan "...conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de estos contribuyentes" (artículo 58, inciso m)."*

Tal resolución viene a ser un logro en materia de transparencia y rendición de cuentas que hoy, como es sabido, trasciende el ámbito de las instituciones que conforman el sector público para configurarse como una obligación de ineludible cumplimiento por parte de las organizaciones sociales y políticas.

En razón de lo anterior, el 9 de mayo de 2003 la Defensoría de los Habitantes le envió una nota al Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones en donde le hizo ver la conveniencia de que ese Tribunal procediera a solicitar a los partidos políticos que entregaran la información relacionada con sus cuentas corrientes y, en general, con su patrimonio en los términos establecidos por la Sala Constitucional. Todo con el propósito de que se encuentre disponible para los habitantes que tengan interés en consultarla en la sede de esa Institución.

En respuesta, el Tribunal informó que se había promulgado el Decreto n.º 04-2003 el cual reformó el artículo 14 del *Reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos* en el sentido de que la apertura y cierre de las cuentas corrientes por parte de los partidos políticos para efectos de depositar los fondos provenientes de las contribuciones, donaciones o aportes privados, deben ser comunicadas a ese Tribunal. Asimismo, se establece la obligación de los tesoreros de los partidos de informar trimestralmente –o mensualmente según corresponda– a ese órgano de todas las contribuciones o donaciones recibidas.

De igual forma, en el Transitorio II de esa normativa se establece lo siguiente:

*"Dentro del plazo de un mes contado a partir de la promulgación de este decreto, los tesoreros de los partidos políticos deberán informar al Tribunal Supremo de Elecciones sobre las cuentas corrientes que tengan esas"*

*agrupaciones, destinadas a depositar las contribuciones, donaciones o aportes privados."*

Dicho decreto fue promulgado el 16 de junio y publicado en La Gaceta n.º 121 del pasado 25 de junio, por lo que el 12 de agosto la Defensoría solicitó de nuevo al Tribunal remitir la información suministrada por todos los partidos políticos sobre sus cuentas corrientes destinadas a depositar las contribuciones, donaciones o aportes privados.

El 22 de agosto el Tribunal informó que a pesar de haber informado a los partidos la anterior normativa, *"... ninguna agrupación política ha suministrado a este organismo electoral la información que se les ha requerido..."*

Así las cosas, el 26 de agosto la Defensoría de los Habitantes solicitó al Tribunal remitir copia de las solicitudes planteadas ante cada uno de los partidos políticos para que informaran sobre sus cuentas corrientes destinadas a depositar las contribuciones, donaciones o aportes privados. De igual forma, solicitó informar las acciones que adoptaría el Tribunal a fin de obtener la información de cada organización política.

En virtud del incumplimiento de parte de las agrupaciones políticas, la Defensoría solicitó a sus presidentes informar las razones por las cuales no se había enviado la información solicitada por el Tribunal Supremo de Elecciones. De igual forma, se solicitó remitir a la Defensoría copia de la documentación que en definitiva se remitiera al Tribunal.

En respuesta, las distintas agrupaciones políticas hicieron llegar al Tribunal –y también a la Defensoría– la información que en un inicio no habían remitido.

De esta forma se garantizó a todos los habitantes el acceso a tal información en los términos establecidos por la Sala Constitucional en el voto anteriormente citado.

Si bien considera la Defensoría de los Habitantes que el fallo de la Sala Constitucional es de cardinal importancia en materia de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, las denuncias planteadas hace algunos meses en relación con la última campaña electoral exigen de la Asamblea Legislativa una normativa moderna que determine responsabilidades en sujetos específicos y, a su vez, legisle sobre materias relacionadas que hoy se encuentran superadas.

***Desorden y negligencia en el MEP: dos casos que evidencian la ligereza como actúan ciertas autoridades: sumas pagadas de más e incentivo salarial del 2003***

En el curso del periodo sobre el cual se rinde cuentas por medio del presente informe, la Defensoría de los Habitantes conoció dos casos relacionados con el Ministerio de Educación Pública (MEP) que demuestran el desorden en el empleo de los recursos públicos y la negligencia y despreocupación de ciertas autoridades.

Se trata de las sumas pagadas de más a muchos de sus servidores y al pago del incentivo salarial del pasado curso lectivo.

*v. Sumas pagadas de más: caos en fondos públicos y omisión de información*

*“... este Ministerio se encuentra imposibilitado materialmente de remitir a la Defensoría de los Habitantes las lista o nómina de los docentes y administrativos, en la cual se tenga certeza absoluta de que se les haya girado sumas de más.”*

*Fernando Alfaro,  
Oficial Mayor del MEP*

A mediados del mes de octubre del año pasado algunos medios de comunicación informaron que el Ministerio de Educación Pública recuperaría solamente ¢700 millones (23%) de los ¢3.000 millones que se pagaron de más entre noviembre del 2002 y junio del 2003.

La Defensoría de los Habitantes consideró que, de ser exacta la información, el presupuesto del MEP estaría siendo severamente afectado pues dejaría de recuperar aproximadamente ¢2.300 millones. Si a ello se agrega la situación por la cual atraviesan los programas que implementa la Institución debido a la escasez de recursos, la situación se agravaría aún más.

En razón de lo anterior, el 16 de octubre la Defensoría de los Habitantes concedió un plazo de cinco días hábiles al Ministro de Educación con el fin de remitir la siguiente información:

- 1. Monto total pagado de más por el MEP y monto actualizado conforme a la recuperación realizada en estos meses.*
- 2. Indicar las razones por las cuales se incurrió en el error de reconocer sumas que no les corresponden a docentes y administrativos.*
- 3. Lista completa de los docentes y administrativos a quienes se haya cancelado sumas a las que no tienen derecho, con indicación del lugar donde laboran o laboraban al momento de recibirlas así como el respectivo monto. Debe remitirse solamente aquella información sobre la cual el Ministerio tenga absoluta certeza de que las sumas recibidas por los servidores no tienen justificación.*
- 4. Acciones concretas que en cada caso ha efectuado el Ministerio para recuperar las sumas, con indicación de los resultados obtenidos.*
- 5. En el caso de los servidores que no laboren actualmente para el MEP pero que hayan recibido el dinero, debe indicarse las acciones que se han entablado o se entablarán para recuperar lo pagado.*
- 6. Lista completa de los funcionarios que hayan devuelto las sumas que les fueron canceladas de más.*

El 23 de octubre el Jefe del Despacho del Ministro solicitó que, *“... debido a que no ha sido posible cumplir con la respuesta en el tiempo establecido por ley...”*, se conceda una prórroga para el miércoles 29 de octubre de 2003.

Atendiendo a dicha situación, el 24 de noviembre la Defensoría concedió la prórroga teniéndose el miércoles 29 de octubre como la fecha de presentación del informe correspondiente.



Pese a la prórroga concedida, el plazo nuevamente venció sin que se recibiera respuesta alguna, por lo que conforme al artículo 26 de la Ley n.º 7319 el 4 de noviembre la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro la remisión del informe en el plazo de tres días hábiles.

El 6 de noviembre el Ministro informó lo siguiente:

- *Que se habían girado más de 3.000 millones de más en el periodo comprendido entre el mes de noviembre de 2002 y octubre de 2003.*
- *Que las acciones adoptadas fueron las siguientes: control para no generar sumas de más y procesos de recuperación de sumas giradas de más.*
- *Que ese mecanismo permitió que el total recuperado a la segunda quincena del mes de octubre fuera de ¢754.3 millones, "superando en 150 millones la proyección de recuperación planteada por las autoridades ministeriales anteriores."*
- *Y que la recuperación de sumas pagadas de más en los meses de noviembre y diciembre de 2002 se proyectaba en aproximadamente 300 millones, con lo que "... cerrariamos el ejercicio económico recuperando un total de ¢1.058.33 millones, cifra muy superior a la proyección de recuperación que este ministerio había realizado."*

En relación con los listados solicitados por la Defensoría de los Habitantes indicó el Ministro:

*"... dada la precisión con que deben ser suministrados los datos, nos encontramos en un proceso de depuración de los mismos y oportunamente los estaremos enviando."*

Ante la respuesta del Ministro, el 10 de noviembre la Defensoría le solicitó ampliar la información suministrada en el siguiente sentido:

1. *Medidas adoptadas con la finalidad de garantizar que en el próximo pago del aguinaldo, y luego del salario escolar, no se giren sumas de dinero a las cuales no se tiene derecho, con base en el error en que se ha incurrido.*
2. *Indicar si las sumas pagadas de más afectarán de alguna manera la cancelación ordinaria del aguinaldo y del salario escolar a los servidores de la Institución. En este sentido, se solicita indicar las medidas concretas a fin de asegurarse de que ello no ocurrirá.*

Además, en relación con las listas solicitadas, la Defensoría estimó necesario que el proceso de depuración –como lo denominó el Ministro– se realizara con la prontitud que la relevancia de la situación requería; considerando, además, los efectos que podría tener sobre otros pagos pero también en razón del derecho de los habitantes de conocer información pública.

Sobre este último particular, la Defensoría le hizo ver al Ministro que la Institución ha venido insistiendo en un tema constitutivo del nuevo concepto de democracia como es la transparencia en el ejercicio de la función pública y, unido a ésta, la rendición de cuentas por parte de todos los funcionarios que conforman el sector público y de aquellos a quienes se ha confiado la administración de recursos de naturaleza pública, frente a los cuales todos los habitantes, como también los órganos de control, pueden tener acceso a la información sobre la forma como son administrados, utilizados y canalizados.

De esta forma, se solicitó al Ministro proceder, a la brevedad posible, a concluir el proceso de depuración así como a divulgar dicha información en resguardo de la transparencia que debe primar en el ejercicio de la función pública. De esa información se solicitó nuevamente remitir una copia a la Defensoría en el plazo de cinco días hábiles.

El 14 de noviembre el Ministro informó a la Defensoría que estaba solicitando *"criterio jurídico"* para dar respuesta a lo requerido por la Defensoría.

De frente a lo anterior, el 26 de noviembre se le hizo ver al Ministro que había transcurrido un plazo prudencial pero que a la fecha no constaba respuesta alguna.

Por ello, se otorgó un nuevo plazo, ahora de tres días hábiles, para remitir a la Defensoría de los Habitantes la información que se había venido solicitando desde el mes de octubre de 2003.

Nuevamente el plazo venció sin que se recibiera respuesta por lo que el 8 de diciembre se concedieron cuarenta y ocho horas al Ministro para remitir el informe.

En ese momento se le recordó al Ministro que por disposición del artículo 24 de la Ley n.º 7319, los órganos públicos están obligados a colaborar, de manera preferente, con las investigaciones que realice la Defensoría de los Habitantes así como a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones de manera que no se retarde, entorpezca o dificulte esta labor.

De igual forma, se le recordó que el artículo 26 de la misma normativa es claro al disponer que *"La negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría de los Habitantes de la República, la existencia de algún acto material o de alguna actuación u omisión que entorpezcan las funciones de éste, harán que el funcionario o los funcionarios incurran en el delito de desobediencia. En tales casos, la Defensoría de los Habitantes de la República dará cuenta inmediata al superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público."*

En respuesta, el 10 de diciembre el Ministro solicitó una prórroga más.

Vinculado a lo anterior, el 11 de noviembre la Defensoría de los Habitantes solicitó la colaboración del Sindicato de Educadores Costarricenses, de la Asociación Nacional de Educadores y de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza con la finalidad de que los afiliados que hubieran recibido sumas adicionales sin justificación normativa alguna, procedieran a hacer la devolución correspondiente. Empero, no se obtuvo respuesta alguna.

El 7 de enero 2004 la Defensoría concedió al MEP la prórroga solicitada en el mes de diciembre anterior, por lo que se tuvo como fecha de presentación del informe el jueves 22 de enero.

Nuevamente las autoridades ministeriales incumplieron el compromiso, por lo que el 26 de febrero la Defensoría hizo ver al Oficial Mayor, Fernando Alfaro Alvarado, la dilación en la respuesta. Se otorgó un nuevo plazo, esta vez de tres días hábiles.

El mismo 26 de febrero el Oficial Mayor indicó a la Defensoría que *"... en virtud de algunos inconvenientes suscitados, recurrimos a su persona con el propósito de postergar la presentación del informe de marras..."*

Sobre el particular, y atendiendo a que la solicitud inicial fue formulada por la Defensoría de los Habitantes desde el mes de octubre del año 2003 –hacia cinco meses– sin que a la fecha se

recibiera respuesta alguna, el 2 de marzo la Defensoría acordó conceder la prórroga solicitada hasta el jueves 4 de marzo de 2004.

Cabe destacar que se le informó al Oficial Mayor que en caso de persistir la negativa para brindar la información relacionada, se procedería a tomar las acciones que corresponden en el ejercicio de la *magistratura de influencia* que la ley le otorga a la Defensoría de los Habitantes.

A solicitud del Oficial Mayor, la Defensoría de los Habitantes concedió una audiencia el 8 de marzo, durante la cual, además de explicar una serie de situaciones relacionadas con la información requerida, se obtuvo el compromiso del funcionario de que el viernes siguiente –12 de marzo– se remitiría la información.

Debido a que nuevamente se incumplió el plazo, telefónicamente se le solicitó el informe. En respuesta, el Oficial Mayor afirmó que el viernes referido no era el 12 de marzo sino el 19 de marzo.

No obstante no haber sido ese el compromiso, la Defensoría aceptó esta nueva excusa, pero el 19 de marzo tampoco se remitió el informe. Esto demandó una serie de llamadas telefónicas de parte de la Defensoría hasta que el 25 de marzo por fin fue enviado un informe. Pero éste, además de repetir los alcances de la reunión del 8 de marzo, NO respondió a las expectativas de los requerimientos que desde el mes de octubre se habían formulado. También contiene varias inexactitudes que se resumen a continuación:

Según indicó el Oficial Mayor, *“... el Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos (SIGRH) que maneja este ministerio, sistema del cual se extrae todo lo relativo a las nóminas de funcionarios y sus respectivos salarios, arroja listados de funcionarios a los cuales eventualmente se les ha girado sumas de más, por lo que se hace necesario, como se dijo supra, realizar un proceso de depuración, en donde se analiza y estudia cada caso en concreto. Por lo anterior, este Ministerio se encuentra imposibilitado materialmente de remitir a la Defensoría de los Habitantes la lista o nómina completa de los docentes y administrativos, en la cual se tenga certeza absoluta de que se les haya girado sumas de más.”*

Tal afirmación contrasta abiertamente con cuanto afirmó el Ministro mediante oficio n.º DM-6209-10 del 4 de noviembre de 2003, en el que textualmente señaló: *“Con respecto de cada uno (sic.) de los listados solicitados por su dependencia, le informo que dado la precisión con que deben ser suministrados los datos, nos encontramos en un proceso de depuración de los mismos y oportunamente los estaremos enviando.”*

Es decir, desde hacía seis meses existía el compromiso del MEP de remitir el listado; para ello continuamente fueron solicitadas diversas prórrogas y la Defensoría, partiendo de que la información sería remitida porque la estaban *“depurando”*, las fue otorgando. Sin embargo, seis meses después, el Oficial Mayor informó, por el contrario, que el Ministerio se encontraba imposibilitado de remitir a la Defensoría de los Habitantes la información relativa a dichas sumas y el listado requerido, cuando lo esperable era que fuera remitido el que en ese momento se tuviera disponible.

Todo ello se le hizo ver al Sr. Alfaro, reiterándole que desde el mes de octubre al mes de abril habían transcurrido seis meses y la constante de parte de las autoridades del Ministerio de Educación Pública había sido el reiterado incumplimiento y la ausencia de formalidad en una materia en la que de por medio se encuentran recursos públicos. El Oficial Mayor indicó que el problema de las sumas giradas de más *“... no se presenta única ni exclusivamente en el Ministerio de Educación Pública, ya que en otras carteras ministeriales se giran sumas de más a*

*sus servidores...”;* sin embargo, no por ello deja de ser una cuestión delicada por tratarse de la responsabilidad que atañe la administración de los recursos públicos.

Por otra parte, y en atención a las dudas mostradas por un funcionario del MEP en la reunión del 8 de marzo en punto a la procedencia de que la Defensoría de los Habitantes tuviera acceso a la información requerida desde el mes de octubre de 2003, se recordó la facultad que en ese sentido tiene la Institución de solicitarla –acceso institucional privilegiado –, pero también el derecho de todos los habitantes de conocer información pública. Hasta donde sabemos y hemos analizado, esta información es de interés público, no es secreto de Estado y no es confidencial.

Además de recordarle las disposiciones legales que permiten el acceso de la Defensoría a esa información, se le citaron algunos votos de la Sala y dictámenes de la Procuraduría General de la República que contribuían a afianzar nuestra posición.

En virtud de lo anterior, el 23 de abril la Defensoría concedió un plazo improrrogable de cinco días hábiles para que se remitiera, en definitiva, el informe que desde el 16 de octubre de 2003 había sido requerido.

En el mismo acto, se le indicó al Oficial Mayor que de no hacerlo en ese plazo, conforme lo establece el artículo 26 de la Ley n.º 7319 se procedería a entablar de inmediato la denuncia ante el Ministerio Público por el delito de desobediencia, sin perjuicio de las acciones adicionales que corresponden en el ejercicio de la *magistratura de influencia* que la ley le otorga a la Defensoría de los Habitantes ante el evidente y reiterado incumplimiento de las autoridades ministeriales.

De manera paralela se le hizo ver al Ministro la gravedad ante la dilación en la entrega de la información por lo que se le solicitó interponer sus buenos oficios a fin de que fuera definitivamente remitida a la Defensoría de los Habitantes.

Por fin el 29 de abril el Oficial Mayor remitió la siguiente información:

1. *Lista de funcionarios a los que se les ha rebajado sumas giradas de más, por rebajo de nómina.*
2. *Lista de funcionarios que han cancelado sumas giradas de más, mediante enteros de gobierno.*
3. *Lista de funcionarios a los que se les ha rebajado sumas giradas de más mediante, liquidación de cesantía.*
4. *Lista de funcionarios con posibles sumas giradas de más, año 2003.*

Sobre esta última lista indicó el Oficial Mayor:

*“Sobre esta última lista, este Ministerio no tiene certeza de que las sumas reportadas efectivamente son sumas giradas de más, toda vez que se requiere de un análisis y estudio de cada caso en particular, acción que día a día realiza el Departamento de Planillas de esta Cartera Ministerial, entidad responsable del proceso de recuperación de sumas giradas de más, proceso que en cada período de pago es progresivo y por tanto la deuda va en reducción.”*

Es decir, la *“depuración de datos”* a la que hacía referencia el Ministro nunca existió.

El detalle de recuperación de sumas que se informó es el siguiente:

- *Recuperación por rebajo de nómina al 15 de abril de 2004: ¢1.002.377.419,00.*
- *Recuperación por entero de gobierno al 15 de abril de 2004 es de ¢399.689.695,45*
- *El total recuperado por ambos conceptos es de ¢1.402.067.114,45.*
- *La recuperación por prestaciones legales al 15 de abril de 2004 es de ¢122.472.022,18.*

Al analizar la información remitida, la Defensoría encontró varias inconsistencias. Algunas de ellas son las siguientes<sup>11</sup>:

- En el documento *"Supuestas sumas giradas de más en 2003"* se indica que un servidor recibió de más ¢4.110.984,55, pero en el documento *"Lista de funcionarios a los que se les ha rebajado sumas giradas de más por rebajo de nómina"* se señala lo siguiente sobre el mismo caso:
  - que la deuda general es de ¢222.514,55,
  - que tiene un total rebajado SAP-SIGRH de ¢222.515,00,
  - que tiene un saldo de -¢0,45
  - y que se ha recuperado ¢222.515,00 de 11/2002 a 04/2004
- En el caso de otro servidor, en el documento *"Supuestas sumas giradas de más en 2003"* se indica que recibió ¢3.599.007,53, pero no está en ninguna de las listas de sumas recuperadas a pesar del tiempo transcurrido.
- Igual caso ocurre con otro servidor. En el documento *"Supuestas sumas giradas de más en 2003"* se consigna que recibió ¢3.101.240,94 de más pero no está en ninguna de las listas de sumas recuperadas.
- Ocurre lo mismo con otro servidor que aparentemente recibió ¢3.053.876,95 según se desprende del documento *"Supuestas sumas giradas de más en 2003"*, pero no se encuentra en ninguna de las listas de sumas recuperadas

Todo ello tendrá que ser aclarado por el MEP.

Finalmente, el pasado 19 de mayo se requirió al Oficial Mayor informar, en el plazo de tres días hábiles, si a partir del mes de noviembre de 2003 y hasta el mes de mayo del año en curso – ambos inclusive– se habían girado sumas de más a servidores docentes y administrativos del Ministerio de Educación Pública; y, si era así, remitir el monto total pagado de más y el monto recuperado, ambos en el periodo indicado.

En respuesta, el 25 de mayo el Oficial Mayor informó:

- *Que en ese periodo se giraron, "supuestamente", ¢673.746.469,37.*

---

<sup>11</sup> El criterio para analizar estos casos obedece a las sumas tan elevadas que fueron acreditadas a determinados servidores. Esto sin perjuicio de que en otros casos también se presenten inconsistencias.

- *Y que en ese mismo periodo se recuperaron ¢16.178.529,39 (datos al 24 de mayo)*

Es decir, sólo de este corto periodo se ha recuperado únicamente el 2.40% en seis meses.

Tal información contrasta con el informe del Ministro del mes de diciembre de 2003 cuando textualmente afirmó: *"Hoy en día no se paga de más, se continúan haciendo los rebajos respectivos y se trabaja arduamente en la recuperación..."* (el destacado no es del original)

Cabe resaltar que los informes del MEP se refieren a sumas *"supuestamente"* pagadas de más, lo que evidencia que ni siquiera se tiene certeza de ello y mucho menos de los montos. Prueba de esto es lo manifestado por el Ministro, y que se transcribió en el párrafo anterior.

Aunado a lo precedente, se encuentra la lentitud como se han recuperado esas sumas, lo cual se refleja de manera muy clara en el último informe del Oficial Mayor. Esta dilación es injustificada desde todo punto de vista por tratarse de recursos públicos.

A la afectación del presupuesto del MEP se debe agregar la situación por la cual atraviesan los programas que implementa la Institución debido a la escasez de recursos. Esto hace que la situación se agrave aún más, y tal parece que ni siquiera esto es preocupación de ciertas autoridades. La última respuesta brindada por el Oficial Mayor lo evidencia.

La Defensoría confía en que a partir de esta denuncia pública, finalmente las autoridades ministeriales tomen conciencia de sus responsabilidades y actúen sin postergar acción alguna.

*vi. Incentivo salarial del curso lectivo 2003: negligencia de ciertas autoridades ministeriales*

*"Solicito a usted a efecto de documentar expediente por incumplimiento de los 200 días lectivos nos remita copia certificada del registro de servidores e instituciones que se sumaron a la huelga magisterial de mediados del 2003 y que se utilizó para el pago del incentivo por ampliación del curso lectivo. Favor enviar lo requerido, en el término de los 3 días siguientes al recibo de este comunicado..."*

*Zeidy Palma, Jefe del Régimen Disciplinario del MEP,  
a María Julia Picado, Directora General de Personal del MEP, el 23  
de febrero de 2004. Al día de hoy, la solicitud no ha sido atendida...*

A inicios del mes de diciembre del año pasado, los medios de comunicación informaron que, al parecer, algunos colegios no estaban cumpliendo con la culminación del curso lectivo, tanto los que debían hacerlo el 13 de diciembre como quienes se comprometieron a terminar una semana después según una directriz que emitió el Ministerio de Educación Pública.

En razón de lo anterior, el 8 de diciembre se solicitó al Ministro de Educación informar a la Defensoría de los Habitantes las acciones que había adoptado el MEP a fin de garantizar el cumplimiento del curso lectivo programado así como indicar los colegios en los que, al parecer, se estaba incumpliendo la directriz.

En respuesta, el 9 de diciembre el Jefe del Despacho del Ministro remitió el oficio n.º DM-7231-12 suscrito por el Ministro y dirigido a los directores regionales, asesores supervisores y directores de centros educativos del país.

Dicho documento se refiere al seguimiento de las directrices relacionadas con el cumplimiento de los 200 días lectivos y el cierre del curso lectivo. En el punto 15 del documento se indica:

*“Los docentes que no impartan los 200 días efectivos de clases, se estarían constituyendo en obligados con la Administración Pública en el monto porcentual correspondiente a esos días no laborados, de acuerdo con sus funciones, salvedad hecha de aquellos casos que se encuentren entre las excepciones contempladas por el ordenamiento jurídico.”*

Asimismo, en el punto 16 se afirma:

*“Los Directores Regionales, Asesores Supervisores y Directores de Centros Educativos, por ocupar puestos de jefatura son los responsables de remitir los listados de docentes y centros educativos donde no se esté impartiendo lecciones, de determinar la razón de ello y tomar las decisiones pertinentes para que se corrija la anomalía. Esta información deberá ser enviada en el término de las próximas 48 horas a partir del recibo de la presente, al Despacho de la Señora Viceministra Administrativa, para los efectos correspondientes.”*

Sobre el particular, el 7 de enero del año en curso la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro remitir la siguiente información en el plazo de cinco días hábiles:

1. *Listado de centros educativos en donde se incumplieron las fechas de clausura del curso lectivo, según lo establecido en las directrices del Ministerio.*
2. *Listado de docentes que incumplieron dichas fechas.*
3. *Acciones concretas que adoptará el MEP para recuperar el incentivo cancelado en tales casos –si éste se reconoció–.*

Debido a que el plazo venció sin que la información fuera recibida en la Defensoría de los Habitantes, el 20 de enero se le requirió de nuevo al Ministro.

En respuesta, el 2 de febrero la Jefe del Despacho del Ministro informó que *“... se recibieron informes de los Directores y las Directoras Regionales de Educación del país, en que informaban sobre el grado de cumplimiento del calendario escolar. Dicha documentación, fue remitida al Área de Régimen Disciplinario de la División Jurídica, para efectos de que se determine si existió algún incumplimiento al calendario escolar fijado y se tomen las acciones disciplinarias correspondientes.”*

De igual forma, se recibió copia del oficio n.º DVM-A-446-2004 del 6 de febrero mediante el cual la Viceministra Administrativa le solicita a la Licda. Zeidy Palma Grijalba, Jefe del Área de Régimen Disciplinario del MEP, brindar una respuesta en relación con el tema de comentario.

El 2 de marzo se otorgó un plazo de cinco días hábiles a la Licda. Palma para remitir a la Defensoría de los Habitantes la información a que se refieren los tres puntos anteriores y cualquier otra adicional de relevancia.

El plazo de nuevo transcurrió sin que se recibiera respuesta alguna sobre el particular, por lo que el 23 de marzo se otorgaron tres días hábiles a la Licda. Palma para remitir el informe, advirtiéndole de las consecuencias establecidas en el artículo 26 de la Ley n.º 7319 en caso de no hacerlo (*“La negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría de los Habitantes de la República, la existencia de algún acto material o de alguna actuación u omisión que entorpezcan las funciones de éste,*



*harán que el funcionario o los funcionarios incurran en el delito de desobediencia. en tales casos, la Defensoría de los Habitantes de la República dará cuenta inmediata al superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público."*

El mismo 23 de marzo La Licda. Palma informó a la Defensoría de los Habitantes que el asunto es bastante complejo, *"... pues, a efecto de determinar los centros educativos y docentes que incumplieron con las fechas de clausura del curso lectivo 2003, debe hacerse una verificación, en primer término de aquellos centros y personas que se unieron al movimiento huelguístico convocado por las organizaciones magisteriales a mediados del curso 2003."*

Con tal propósito, informó la Licda Palma que se estaba solicitando a la Directora General de Personal, Licda. María Julia Picado Blanco, una *"... copia certificada del registro de servidores e instituciones que se sumaron a la huelga magisterial de mediados del 2003 y que se utilizó para el pago del incentivo por ampliación del curso lectivo."* La nota por medio de la cual la Licda. Palma solicitó esta información tiene fecha 23 de febrero y el 23 de marzo es notificada.

De igual forma, informó la Licda. Palma que se estaba requiriendo a los centros educativos *"... respecto a los que se reportó anomalías remitan copia fiel de los registros de asistencia del personal de las últimas dos semanas del ciclo lectivo."*

Finalmente, informó la Licda. Palma que, *"En cuanto ambas informaciones nos sean aportadas, empezaremos a individualizar casos concretos y a iniciar los expedientes disciplinarios que sean necesarios. Concluidos esos procesos, corresponderá al Departamento de Planillas iniciar el procedimiento de recuperación de sumas giradas de más."*

Al consultar a la Licda. Palma si había recibido copia del registro solicitado a la Directora General de Personal, informó que no.

La dilación y la evidente negligencia mostrada por las autoridades ministeriales hizo que el 30 de abril de nuevo la Defensoría de los Habitantes solicitara al Ministro de Educación interponer sus buenos oficios a fin de que el registro no solamente fuera remitido al Área de Régimen Disciplinario sino también a la Defensoría. Lo anterior en un plazo de cinco días hábiles.

Nuevamente el Ministerio de Educación incumplió su deber de responder a la Defensoría de los Habitantes por lo que se hicieron gestiones telefónicas en una de las cuales se conversó con el Despacho del Ministro sobre el trámite de la nota.

Como resultado de esta gestión, el 11 de mayo se remitió a la Defensoría el oficio n.º DVM-A-1747-2004 del 6 de mayo por medio del cual la Viceministra Administrativa le solicitó a la Directora General de Personal *"... que, a la mayor brevedad posible, se sirva responder la solicitud de enviar una "copia certificada del registro de servidores e instituciones que se sumaron a la huelga magisterial de mediados del 203 y que se utilizó para el pago del incentivo por ampliación del curso lectivo" a la Jefe del Área de Régimen Disciplinario de la División Jurídica enviar copia de dicha certificación a la Defensoría de los Habitantes..."*

Al día de hoy, y a pesar de las múltiples gestiones planteadas telefónicamente por la Defensoría ante la oficina de la Directora General de Personal, la funcionaria sigue sin remitir la información solicitada.

Como se puede desprender con claridad de la anterior relación de hechos, es evidente la negligencia, la despreocupación, la desidia y la ligereza como ciertas autoridades del Ministerio

de Educación han abordado el tema del cumplimiento del curso lectivo de 200 días en 2003 y la consecuente verificación de la procedencia del pago del incentivo por ese concepto.

Este incentivo, debe recordarse, se reconoce con recursos públicos, recursos de todos los habitantes, y tampoco en este tema parecen mostrar preocupación alguna esas autoridades.

Hasta la fecha, únicamente en el caso del Director de un Colegio, el Área de Régimen Disciplinario procedió a la apertura de un expediente por la posible comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones en el marco del tema que aquí se aborda.

A la fecha, en el Ministerio no se tiene claro –por lo menos así lo dejan entrever sus escasas e insuficientes respuestas– en cuáles centros educativos se incumplieron las fechas de clausura del curso lectivo según lo establecido en las directrices del Ministerio, como tampoco los docentes que faltaron al deber de acatar el calendario previamente establecido.

Y mucho menos han adoptado acciones prontas y concretas orientadas a la recuperación del incentivo cancelado en tales casos –si éste se reconoció–.

Como se puede observar de la anterior relación de hechos, es claro que en el MEP se ha vulnerado el acceso privilegiado a la información que tiene la Defensoría de los Habitantes, derecho que redundaría en beneficio de los habitantes.

¡Han transcurrido seis meses y las autoridades no actúan!

Esperamos que esta denuncia pública por fin haga prevalecer en las autoridades del MEP el cumplimiento de los deberes que les imponen sus cargos.

*vii. Recorte presupuestario: secretos en el Ministerio de Hacienda*

*“No voy a sacar la lista de las 2 mil partidas porque en la práctica eso traería 2 mil enemigos que van a gritar.”*

*Alberto Dent,  
Ministro de Hacienda*

Algunos medios de comunicación informaron el 9 de julio de 2003 la decisión del Poder Ejecutivo de ordenar un recorte de ₡29.913 millones en el plan de gastos de ese año, recorte que afectaría numerosas partidas correspondientes a las transferencias que realiza el Gobierno. Adicionalmente, el Ministro de Hacienda declaró a la prensa:

*“No voy a sacar la lista de las 2 mil partidas porque en la práctica eso traería 2 mil enemigos que van a gritar. Hay la responsabilidad de manejar correctamente los dineros del pueblo y creo que pueden gritar si en algún momento despilfarramos la plata.”*

Las reacciones de diversos sectores de la vida nacional no se hicieron esperar. Existía una gran preocupación en relación con las implicaciones que tendría la limitación del gasto sobre varios programas, particularmente de interés social, que son financiados con transferencias del Gobierno, tales como aportes para el fondo nacional de becas, el bono para la educación básica, la implementación de políticas educativas, el funcionamiento de comedores escolares, salarios y alimentos en el Ministerio de Educación Pública; el fondo de subsidios para la vivienda; aportes al régimen no contributivo de pensiones de la CCSS; programas de atención de indigentes y de pacientes terminales; programas de promoción, protección y defensa de la niñez y la

adolescencia; contribución para el funcionamiento de la Cruz Roja; y transferencias a varias organizaciones no gubernamentales relacionadas con el sector social.

Uno de los primeros actores que reaccionó ante semejante anuncio fue la Defensoría de los Habitantes que el 10 de julio remitió una nota al Ministro con el fin de recordarle el deber de las autoridades de suministrar información sobre decisiones que resultan de evidente interés público. La Defensoría de los Habitantes ha sostenido que los responsables políticos de instituciones públicas están obligados a rendir cuentas por la adopción de decisiones y el cumplimiento de responsabilidades, aspecto que, en forma correlativa con la garantía de acceso a la información fehaciente, constituye un componente fundamental de la transparencia en el ejercicio de la función pública.

En la nota se le hizo ver al Ministro la inconformidad de la Defensoría ante su negativa de divulgar en forma amplia y transparente –como corresponde– el listado de partidas afectadas con el recorte anunciado.

Consideró también la Defensoría que, ante la escasa información que acompañaba el anuncio del recorte presupuestario, resultaba completamente fundada la preocupación manifestada. Adicionalmente, se desconocía si se habían realizado estudios para determinar que los programas sociales no se verían afectados por el recorte en cuestión, si se habían programado medidas de contingencia para revertir el eventual debilitamiento de dichos programas, o si se habían considerado las disposiciones que obligan al Estado a cumplir con ciertas obligaciones como las señaladas, por ejemplo, en el artículo 4° del Código de la Niñez y la Adolescencia y otras similares.

Aún cuando la información brindada en torno a ese importante asunto fue prácticamente nula, en criterio de la Defensoría tal disposición resultaba abiertamente improcedente en virtud de lo estipulado en el Transitorio IV de la Ley n.° 8343 –Ley de Contingencia Fiscal– que señala lo siguiente:

*"Cualquier medida adicional al Plan de Contingencia relativa al recorte del presupuesto ordinario del ejercicio económico del año 2003, no podrá reducir las partidas destinadas a financiar los programas sociales y el sector agropecuario."*

Tal norma resulta clara y, por tanto, mientras el recorte anunciado afectara programas sociales contravenía abiertamente la Ley.

En razón de lo anterior, se solicitó al Ministro remitir la siguiente información:

- 1. Especificación de todas y cada una de las partidas –y los programas e instituciones u organizaciones a que se destinan– sobre las cuales se aplicará un recorte presupuestario, según la disposición recientemente anunciada por el Poder Ejecutivo.*
- 2. Indicación de todos aquellos estudios o estimaciones previas que hayan permitido al Poder Ejecutivo medir la incidencia del recorte sobre los programas sociales financiados por dichas partidas.*
- 3. Medidas de contingencia consideradas para afrontar el eventual debilitamiento de cada programa social afectado por el recorte.*

El 18 de julio el Ministro informó a la Defensoría que su Despacho toma las decisiones de congelamiento de partidas con base en el análisis de su ejecución así como por información de las mismas dependencias sobre la factibilidad de su uso, todo a fin de evitar excesos en el gasto público; que con esa metodología se llevó a cabo el recorte anunciado; y que el proceso indicado es permanente y, en consecuencia, no obedece a documento alguno que sea público sino a decisiones netamente técnicas que se dan en forma permanente.

Si bien afirmó el Ministro que el proceso para decidir el congelamiento o aprobación de partidas es permanente y obedece a decisiones netamente técnicas, en el anuncio que realizara el Poder Ejecutivo ante medios de prensa el 7 de julio se especificó que el recorte sería de ¢29.913 millones, lo cual hacía suponer que existía al menos una estimación de las partidas que serán objeto del recorte, pues de otra manera no se comprende con qué fundamento se precisó dicha cifra.

Asimismo, en una nota periodística del 9 de julio se consignaba que, a esa fecha, no se había realizado ninguna comunicación oficial a las entidades públicas sobre el recorte, incorporando declaraciones del Ministro en las que *señaló que, "el viernes se encontraron con los recursos congelados y punto"*, lo que hace evidente que las partidas objeto del recorte ya se habían estimado.

En virtud de la transparencia que debe primar en el ejercicio de la función pública y con fundamento en el acceso privilegiado a información administrativa que tiene la Defensoría sobre asuntos de interés público, y en vista de que la respuesta brindada por el Ministro donde no se refirió a las partidas que serían objeto del recorte, el 13 de agosto se solicitó nuevamente al funcionario que informara sobre lo siguiente:

- 1. Especificación de las partidas –y los programas e instituciones u organizaciones a que se destinan– sobre las cuales se estima aplicar un recorte presupuestario, según la disposición anunciada por el Poder Ejecutivo.*
- 2. Fundamento para estimar exactamente en ¢29.913 millones el recorte presupuestario ordenado por el Poder Ejecutivo.*
- 3. Especificación del mecanismo utilizado por ese Ministerio para informar a las diferentes Instituciones beneficiarias de transferencias sobre los recortes estimados y efectivamente aplicados en los casos correspondientes.*

En respuesta a la anterior solicitud, el 22 de agosto el Ministro informó que *"... los recortes que se realizan en materia presupuestaria son hechos con responsabilidad y sobreguarda del interés público que redundará en beneficio de nuestro país."*

Agregó el Ministerio que, *"... realiza un control del gasto permanente, donde se realiza revisión periódica de la ejecución presupuestaria de todos los poderes, con el propósito de velar por la correcta aplicación de la autorización hecha por la Asamblea Legislativa. Y que "En ese proceso se congelan partidas que no tienen ejecución alguna o que la entidad beneficiaria no la ejecutará por diferentes razones, sin que el recorte al gasto afectara el cumplimiento del Plan de Desarrollo."*

Como puede observarse, el Ministro omitió nuevamente referirse a los requerimientos planteados por la Defensoría.

Ello hizo necesario que la Defensoría acudiera a la Sala Constitucional por considerar transgredido el derecho de acceso a la información administrativa sobre asuntos de interés público, así como el derecho de petición y pronta resolución ante un funcionario público.

Nótese la importancia de la información que no remitió el Ministro. En primer lugar, tales medidas eventualmente podrían afectar los intereses de vastos grupos beneficiarios de programas sociales y del sector agropecuario –hipótesis no descartable hasta tanto no se conocieran las partidas objeto del recorte presupuestario–. Contar con dicha información permitiría a tales grupos ejercer el efectivo control sobre las actuaciones del Ministro de Hacienda si la medida adoptada violentara el transitorio IV de la Ley de Contingencia Fiscal, como antes se comentó, con lo cual harían también efectivo el principio de participación que subyace al derecho de acceso a la información.

Además, tal y como se indicó, existía el fundamento para concluir que el Ministerio de Hacienda había realizado una estimación de las partidas sobre las cuales se aplicaría un congelamiento de recursos –y su monto correspondiente–.

Queda claro, entonces, que la amplitud de facultades y mecanismos para hacer efectivo el derecho aludido, superaba ampliamente las escuetas y confusas razones que brindaba el Ministro de Hacienda para negar la información, sea la inexistencia de un documento que sea público (y que contenga esa información) y el propósito de evitar el surgimiento de “*enemigos*” que protesten –o “*griten*”, en las palabras del Ministro– al conocer las partidas sobre las que se aplicaría el congelamiento de recursos.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que la información solicitada al Ministro de Hacienda resulta de incuestionable interés público, amén de que no constituye secreto de Estado ni se trata de información confidencial, únicas salvedades que contempla nuestro ordenamiento jurídico para negar su suministro.

De hecho, la información sobre las partidas cuyos recursos han sido total o parcialmente congelados, según la disposición anunciada por el Ministro de Hacienda, se refería a la administración de fondos públicos, razón suficiente por la que, de acuerdo con el criterio de la Sala, el servidor está en la obligación de rendirlos a la comunidad.

Al resolver el recurso de amparo mediante el voto n.º 13731-2003 de las 15:01 horas del 2 de diciembre de 2003 la Sala indicó:

*“Considera la mayoría de esta Sala que el derecho a la información es una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su participación en las tareas públicas y desde este punto de vista, se trata de un derecho humano indispensable para la democracia. Es un derecho público por cuanto permite la intervención de los ciudadanos para obtener información sobre las actividades que desempeñan los órganos gubernamentales. Además, es un derecho subjetivo por cuanto supone un poder jurídico de ejercicio individual.*”

*La facultad de recibir información se refiere principalmente a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones, las cuales deben referirse a hechos con trascendencia pública asequible por igual a todos, sobre hechos relevantes cuyo conocimiento esté dirigido a formar opinión y a fomentar la participación del ciudadano.*”

*Sin embargo, en el presente caso, la negativa del Ministro de informar al Defensor de los Habitantes y a la diputada Campbell cuáles son las partidas y los programas e instituciones sobre las que se aplicarán eventualmente los recortes presupuestarios anunciados el 8 de julio de 2003, no lesiona derecho fundamental alguno a los recurrentes ni a los ciudadanos que representan. El Ministro declaró en esa fecha que de no aprobarse los proyectos de ley sobre reforma fiscal y debido a los problemas económicos del país, sería necesario disminuir los gastos del gobierno en algunas áreas. La Sala estima que las argumentaciones del Ministro recurrido versan sobre un hecho futuro e incierto, por lo que a la fecha no tiene la obligación de brindar la información solicitada acerca de una eventual disminución del gasto público en el eventual caso de no aprobar la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de reforma fiscal. El Ministro bajo estas razones no ha ocultado información que sea cierta, real y existente, sino que ha opinado sobre las decisiones que considera debería tomar en el futuro el Poder Ejecutivo. El Ministro puede emitir una opinión sobre lo que estima sería más conveniente hacer en un caso determinado, pero no surge de allí un derecho de acción de los ciudadanos sobre hechos futuros. Ahora bien, si en una eventualidad el plan fiscal no se aprueba por parte de la Asamblea Legislativa y el gobierno se ve obligado a realizar una severa disminución del gasto presupuestado, el Ministerio de Hacienda sí tendría que proceder a informar a los ciudadanos las decisiones tomadas por ser hechos e información públicos y, ciertos.*

En consecuencia, la Sala declaró sin lugar el recurso planteado.

Al igual que lo ocurrido al resolver un recurso de amparo relacionado con FUCE, la decisión de la Sala no debe pasar desapercibida porque viene a contradecir todo el desarrollo doctrinario y jurisprudencial anterior sobre el derecho de acceso a la información administrativa.

En efecto, tal y como se indicó líneas atrás, en el voto n.º 2120-03 la Sala definió e interpretó el derecho de acceso a la información administrativa en tanto derecho fundamental para el control ciudadano del poder público y estableció los alcances de este derecho<sup>12</sup>.

No obstante ese desarrollo doctrinario establecido en el voto 2120-03, la Sala resolvió de manera contradictoria en el caso que se analiza en este acápite, al impedir el acceso a una información que en ningún momento versaba "... sobre un hecho futuro e incierto..." como lo afirmó el órgano de la jurisdicción constitucional.

Cabe resaltar que la resolución por medio de la cual la Sala declaró sin lugar el recurso de amparo fue suscrita por cinco magistrados suplentes, y los titulares, Armijo y Jinesta, salvaron el voto y lo declaran con lugar, actuando en consecuencia con el desarrollo jurisprudencial anterior.

También resulta necesario destacar que mientras el año pasado el Ministro de Hacienda se reservó las partidas que serían recortadas, con ocasión de la discusión del proyecto de Pacto Fiscal sí anunció que partidas de orden social serían cercenadas del presupuesto nacional si no se aprobaba el proyecto.

---

<sup>12</sup> Véase supra. pág. 33

Esto evidencia la forma como se manipulan las necesidades de sectores vulnerables de la población, lo que resulta especialmente grave porque supone que el Ejecutivo aplicará la fuerza a la debilidad. Como no se hace lo que las autoridades quieren en el tiempo que ellas mismas definen, entonces anuncian que tomarán medidas impopulares. Por las culpas de unos pocos se amenaza al país y al bienestar de los habitantes con severos recortes presupuestarios que se aplican, no en incentivos a los exportadores, ni en promoción turística, viajes, gastos de representación o campañas de información. Por el contrario, se amenaza a la sociedad con recortes en salud, educación, asistencia social, ámbitos en los que el país tiene desventajas notables y la ciudadanía necesidades largamente postergadas.

Esta contradicción –esconder información en un primer momento y luego darla a conocer– evidencia que más que un afán de dotar información a los habitantes sobre temas de evidente interés público, existe un interés de manipular reacciones.

*viii. Displícencia hacia la memoria institucional: caos en algunos archivos institucionales*

*“El Archivo Nacional ha manifestado su preocupación y ha prestado su colaboración a la Caja Costarricense de Seguro Social en materia archivística desde 1968. Sin embargo los avances son muy limitados... un par de asesorías recientes: en 2001 al Departamento de Inspecciones y en 2002 a la importante División de Pensiones, donde se encontraron serias deficiencias en a organización de sus documentos, especialmente en los expedientes de pensiones que se encuentran parte en el sótano del edificio central –de la Caja-... y parte... en una bodega en Desamparados, totalmente desorganizados, revueltos expedientes aprobados con denegados, sin ningún control adecuado para préstamos y en muy malas condiciones de conservación. Y suponemos que la situación continúa igual o peor, porque no hemos obtenido ninguna respuesta a nuestra asesoría... Situación similar padecen los Hospitales, Clínicas, Áreas de Salud, Ebais, etc....”*

*Virginia Chacón Arias, Directora General del Archivo Nacional,  
a René Escalante Gutiérrez, Gerente Administrativo de la CCSS*

La Defensoría de los Habitantes también realizó una investigación relacionada con el efectivo cumplimiento de la Ley n.º 7202 –Ley del Sistema Nacional de Archivos– y su Reglamento, por parte de las instituciones públicas; y, en particular, con las dificultades que se originan ante el incumplimiento de tales disposiciones cuyo objeto es la conservación documental.

Como parte del control de legalidad, de ética y de justicia que efectúa la Defensoría de los Habitantes, se acordó realizar un seguimiento periódico del grado de cumplimiento de esa normativa, todo en aras de que la memoria de las instituciones sea uno de los instrumentos por medio de los cuales se garantice el efectivo respeto de los derechos e intereses de todos los habitantes, en especial el derecho de acceso a la información administrativa.

La Defensoría de los Habitantes estima que en el marco de la implementación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, es de fundamental importancia el empleo, la conservación, y, en general, la custodia de la documentación institucional que genere una memoria histórica. De igual forma, una de las herramientas para superar la dilación administrativa frente a la ausencia de información ordenada es la implementación de un archivo central, con todo lo que esto significa.



En efecto, el óptimo empleo de la documentación de las instituciones que conforman el sector público, incluida su custodia, es una de las formas –acaso la más importante– de responder al mandato constitucional de brindar la información que los habitantes requieran, y hacerlo de manera puntual.

Leyes de reciente data como la Ley de Control Interno y la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos tienen por objeto, precisamente, el mejoramiento y la modernización administrativa de las instituciones públicas y, a más largo plazo, la protección del patrimonio documental nacional.

De ahí la importancia de brindar un seguimiento periódico al cumplimiento de la normativa establecida en la Ley n.º 7202. Con tal propósito, la Defensoría seleccionó solamente algunas de las múltiples instituciones que conforman el sector público, considerando la incidencia de sus funciones en los servicios que brindan a la colectividad, así como la relevancia inobjetable de tales servicios, sin perjuicio de que con posterioridad se extienda a otras instituciones.

Tales instituciones, clasificadas por sector, son las siguientes:

**Ministerios de Gobierno:**

- Ministerio de la Presidencia/Presidencia de la República
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Gobernación (Dirección General de Migración y Extranjería)

**Sector salud:**

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Hospital México
- Hospital San Juan de Dios
- Hospital Calderón Guardia
- Hospital Nacional de Niños
- Hospital Nacional de las Mujeres

**Sector social**

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

**Municipalidades:**

- Municipalidad de Cartago
- Municipalidad de León Cortés
- Municipalidad de Valverde Vega

A cada institución se envió un cuestionario con el propósito de determinar el estado actual sobre lo que a continuación se indica:

- condiciones de accesibilidad de los documentos para los usuarios,
- tratamiento y destino de los documentos que ya no son útiles en las diferentes oficinas de cada institución,
- detalles sobre documento en soporte de papel por documento microfilmado, escaneado o electrónico,
- archivo central,
- archivos de gestión,
- necesidades archivísticas institucionales,

- Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos,
- relación de la Institución con la Dirección General del Archivo Nacional.

Los informes remitidos por cada una de las instituciones fueron puestos en conocimiento de la Dirección General del Archivo Nacional.

Mediante oficio n.º SD-662-2004 la Subdirectora se refirió a los problemas que implican, tanto para los habitantes como para el Estado, la desorganización de los documentos en los archivos de gestión y centrales de nuestro país.

Así por ejemplo, se afirma:

*“La deficiente administración y organización de los documentos en la Administración Pública, debido al incumplimiento de la Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos, es la causa de las constantes quejas por parte de los ciudadanos.*

*Pérdida de expedientes de pensión, alteración de documentos, atraso en las consultas de pacientes, eliminación de documentos sin la debida autorización, problemas para el acceso a la información, afectan día a día a los miles de usuarios de los servicios públicos.”*

Los efectos concretos de una inadecuada administración de los archivos institucionales fueron claramente definidos por el Archivo Nacional.

#### **Efectos en relación con la transparencia en el ejercicio de la función pública y el control sobre las actuaciones del poder público:**

*“Una de las funciones fundamentales de cualquier administración responsable y que pretenda ser transparente es el control. Nuestro país cuenta con nuevos instrumentos jurídicos para mejorar el control de la administración del Estado (nueva Ley y Manual de Control Interno). Pero ¿cómo se puede controlar el manejo de recursos, los trámites de contratación, la ejecución de proyectos y tantas otras funciones, si en la institución no existen archivos organizados y lo que se tiene son cientos de archivadores en las oficinas absolutamente desorganizados y cientos de cajas saturadas de papeles desorganizados, colocados en bodegas, baños, garages, pasillos, cielos rasos, etc. Y esto, en el mejor de los casos porque en muchas ocasiones la respuesta es que los documentos se eliminaron, perdieron o nadie sabe quien se los llevó. Por supuesto, esta falta de control no solo afecta al Estado, a su eficiencia y a su eficacia, sino a todos los ciudadanos que con sus impuestos mantienen el funcionamiento del Estado. Además, sin documentos, sin pruebas ¿cómo se puede exigir rendición de cuentas a los gobernantes y a los administradores públicos? ¿Y cómo los tribunales de justicia pueden sancionarlos si con su actuación incurrir en delitos?”*

#### **Efectos en cuanto a la toma de decisiones:**

*“Con documentos y archivos desorganizados es imposible contar con la información oportuna y en consecuencia la toma de decisiones se verá afectada, por cuanto entre otros problemas, no será posible ubicar antecedentes y habrá insuficiencia de información, etc.”*

### Efectos en cuanto a los derechos de los habitantes:

*Además del marco jurídico citado está vigente en nuestro país hace varios años la Ley N°8220 de Protección al Ciudadano de exceso de Trámites y Requisitos, conocida popularmente como la Ley de Simplificación de Trámites, de la cual uno de sus objetivos es evitar la vieja costumbre que tanto afecta a los ciudadanos de hacerlos presentarse a las instituciones públicas cada vez que requieren realizar cualquier trámite y este desorden se debe en gran parte a la mala gestión y administración de los documentos por parte de las instituciones del Estado. Sin embargo, además de lo dicho, la realidad es peor aún porque en instituciones públicas como por ejemplo en la Dirección de Pensiones del Ministerio de Trabajo, cuando el ciudadano después de 100 visitas a otras instituciones públicas logra completar su expediente, no es de extrañarse que en su próxima visita lo que se le informe es "su expediente se extravió" y debe comenzar de nuevo el ciclo de visitas.*

### Efectos sobre los intereses de las instituciones:

*"Si la institución no sabe donde están los documentos, no los puede ubicar con rapidez y certeza o peor aún, los pierden (como es públicamente conocido lo que sucedió con el contrato original de Riteve), lo cual es un vicio lamentable de más del 50% de las instituciones públicas, las cuales, pierden automáticamente la capacidad de defender sus derechos porque carecen de las pruebas para exigir el cumplimiento de lo convenido. Igual situación sucede si el Estado no localiza por ejemplo las declaraciones de impuestos ¿cómo revisar si son correctas y cómo cobrar lo que corresponde si no se localiza el documento que origina la acción?"*

Así pues, sobran los argumentos para concluir en la necesidad de que en todas las instituciones públicas se cumplan los alcances de la Ley del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento.

Además del valioso análisis brindado por la Dirección General del Archivo Nacional, en los próximos días la Defensoría estará emitiendo las conclusiones concretas de la investigación.

#### *ix. En la Presidencia de la República se paga por callar*

*"Debe tomarse en cuenta no solo la naturaleza técnico-jurídica de las labores que se ejecutan, sino que las mismas deben realizarse en condiciones de seguridad y prudencia; además requiere el manejo del tacto en cuanto a la información para la toma de decisiones, aunado a las prolongadas jornadas laborales que se demandan en razón de las actividades institucionales y el impacto que ellas puedan tener en el ámbito nacional."*

*Ricardo Toledo,  
Ministro de la Presidencia,  
al pretender justificar la existencia  
de un "incentivo" por confidencialidad...*

En el mes de agosto de 2003, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de que los funcionarios que laboran en la Presidencia de la República reciben, además de su salario ordinario, un "incentivo" por concepto de "confidencialidad".

Sobre el particular, el 26 de agosto la Defensoría solicitó un informe al Ministro de la Presidencia en el que hiciera referencia a lo siguiente:

- *Fundamento jurídico de dicho "incentivo".*
- *Fecha a partir de la cual se reconoce.*
- *Administraciones en las cuales se ha reconocido.*
- *Funcionarios a quienes se ha reconocido.*
- *Montos por ese concepto presupuestados para el presente año, debidamente desglosados por funcionario.*

En respuesta, el Ministro indicó que el "incentivo" se viene reconociendo desde 1988 y tiene su origen en normas establecidas en diferentes leyes de presupuesto, pero que la Presidencia de la República luego precisó la cobertura de los funcionarios a quienes se les reconocería mediante Decreto n.º 27130-MP y su reforma Decreto n.º 27191-MP.

El "incentivo", informó el Ministro, se reconoce a aquellos funcionarios que laboran físicamente para la Presidencia de la República. Los criterios son los siguientes:

- *la naturaleza técnico-jurídica de las labores se ejecutan,*
- *que tales labores deben realizarse en condiciones de seguridad y prudencia,*
- *se requiere del tacto en cuanto a la información para la toma de decisiones,*
- *y, aunado a lo anterior, prolongadas jornadas laborales que se demandan en razón de las actividades institucionales y el impacto que ellas puedan tener en el ámbito nacional.*

Agregó el funcionario que la Administración tiene la facultad de implementar una serie de incentivos que se constituyen en un componente salarial del funcionario público y que en el caso concreto se trata de un "derecho adquirido".

La decisión adoptada por la Defensoría de los Habitantes en el sentido de investigar lo relacionado con este "incentivo" tiene como fundamento un principio que ha procurado implantar la Institución como parte del ejercicio de control de la legalidad, de la ética y de la justicia sobre las actuaciones de los servidores públicos; se trata de la transparencia como eje transversal de las acciones públicas, tal y como se ha venido mencionando en el presente capítulo. Ligado a este concepto se encuentra el ejercicio de rendición de cuentas que la Constitución ha establecido como una obligación.

El Decreto al cual hace referencia el Ministro como fundamento del "incentivo" define la *discrecionalidad* y la *confidencialidad* en su artículo 2 de la siguiente manera:

*"La discrecionalidad y confidencialidad consisten en el deber que tiene el funcionario público de no revelar o divulgar secretos que conoce en razón del cargo que desempeña, guardando reservas tanto en los casos cuya naturaleza se lo impongan, como en otros que el superior jerárquico determine. La transgresión de la anterior obligación tendrá como consecuencia la aplicación de la sanción disciplinaria que corresponda de acuerdo a la naturaleza de la falta, incluso el despido, si se faltara gravemente al deber de lealtad y fidelidad."*

Y el artículo 3 condiciona dicho pago "... a que el funcionario desempeñe sus labores al servicio efectivo de los programas señalados y sus plazas estén cubiertas por el presupuesto de los

*mismos, en virtud de encontrarse en relación y al servicio directo del Presidente de la República.”*

Entre los motivos por los cuales se dicta tal Decreto, en el considerando c) se puede leer lo siguiente:

*“Que los programas presupuestarios de Presidencia de la República bajo los títulos de Casa Presidencial, Administración Central del Ministerio de la Presidencia, Información y Comunicación, constituyen un soporte esencial en la gestión presidencial, lo cual amerita que al personal pagado por dichos programas se les retribuya el grado de confidencialidad y discrecionalidad inherentes a sus funciones en virtud de lo compleja e importante de la información y documentación que se maneja desde la Presidencia de la República.”*

Sobre el particular, la Defensoría considera que tales disposiciones olvidan lo establecido en el Código de Trabajo, específicamente en el inciso g) del artículo 71, cuando se refiere al deber de confidencialidad o discrecionalidad –así denominado en el Decreto– como una de las tantas obligaciones que tienen todos los trabajadores hacia los patronos.

En efecto, según esa disposición, el trabajador debe desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, y en la forma, tiempo y lugar convenidos. Además, tiene la obligación de *“... guardar rigurosamente los secretos técnicos, comerciales o de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tenga conocimiento por razón del trabajo que ejecutan; así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicios al patrono...”*

En relación estrecha con lo anterior se encuentra el artículo 19 del mismo Código de Trabajo cuyo primer párrafo dispone que, *“El contrato de trabajo obliga tanto a lo que se expresa en él, como a las consecuencias que del mismo se deriven según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley.”*

De igual forma, existe abundante jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en la que se analiza el contenido de esta última norma y, en general, sobre el deber de fidelidad del trabajador hacia el patrono.<sup>13</sup>

La importancia del tema merece resaltar cuanto afirmó la Sala en esta última resolución:

*“El deber de fidelidad... comprende aquélla obligación ética atinente al trabajador, de no perjudicar a la empresa o al patrono a quien sirve. Por el contrario, debe contribuir a su desarrollo y prosperidad. Lo anterior no debe verse únicamente circunscrito a la ejecución de su trabajo, sino que incluye, además, aspectos referidos a los deberes de conducta del trabajador; estos últimos que conforman una imperiosa necesidad dentro de la relación laboral, vista esta como una actividad social, que requiere del contacto constante entre las personas... En un primer plano, guarda referencia el citado deber de fidelidad a la obligación mutua -inherente a las partes en toda contratación- de consideración, protección y ayuda. Se concreta, dicho deber de fidelidad en el*

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones n.º 00305-2002 16:00 del 19 de junio de 2002 y n.º 00061-2002 de las 10: 10 horas del 20 de febrero de 2002.

*ámbito laboral, en la lealtad que, el empleado, le debe a la empresa para la cual trabaja, y que, según ha definido esta Sala, encierra tres aspectos fundamentales: la prohibición de hacerle competencia al empleador, el deber de guardar reserva o secreto, sobre las informaciones confidenciales a las cuales tenga acceso, y la prohibición de aceptar sobornos o dádivas (ver el Voto No. 100, de las 15:55 horas, del 21 de mayo de 1997). Es importante señalar, además, que el contenido de dicho deber surge por la posición que ocupa el trabajador en la empresa. Esto no implica, claro está, que el mismo desaparece si el puesto es de baja categoría; este siempre existirá, pero en diferente gradación. Por ello, la naturaleza de los servicios prestados, así como el vínculo de confianza que deposita el empleador, influyen sobre la exigencia de colaboración y de consideración, en cuanto a los aspectos que encierra ese insoslayable deber de fidelidad.”*

Es decir, el deber de fidelidad, que conlleva la prudencia, la moderación y la discreción en el ejercicio de la función encomendada, es consustancial a la relación laboral sin que tenga por ello que reconocerse una suma adicional al salario en virtud de ese concepto. Remunerar la *discreción* con un *plus* se constituye en un privilegio a favor de un grupo de personas retribuido con recursos de naturaleza pública.

En efecto, estima la Defensoría que el *“incentivo”* constituye un privilegio, definido éste: *“... como la dispensa en el cumplimiento de una obligación en favor de determinada persona o grupos de personas en detrimento de otras; como la concesión de una ventaja especial otorgada a determinada persona o grupo de personas en circunstancias subjetivas; o la utilización de recursos de carácter público derivados de la prestación de un servicio público o del cobro de tarifas o precios –por ejemplo– para el pago de beneficios desproporcionados e irrazonables en favor de un grupo reducido de personas.”*<sup>14</sup>.

El reconocimiento de un *“incentivo”* como el que se analiza implica la concesión de una ventaja a un grupo, ventaja que no tiene base objetiva en el ordenamiento.

Por otra parte, considera la Defensoría que los argumentos del Ministro de la Presidencia para justificar el *“incentivo”* son, además de ilegales, antiéticos. En efecto, la *“... naturaleza técnico-jurídica de las labores...”* que realizan en la Presidencia es igualmente técnica que las desarrolladas en cualquier otra institución del sector público y no por ello se debe reconocer suma adicional alguna. Las *“... condiciones de seguridad y prudencia...”* como se deben realizar las labores, son también funciones propias de todo trabajador, y no por ello se debe reconocer suma adicional alguna. Y, finalmente, ese *“... tacto en cuanto a la información para la toma de decisiones, aunado a las prolongadas jornadas laborales que se demandan en razón de las actividades institucionales y el impacto que ellas puedan tener en el ámbito Nacional...”* son propios –y necesarios– en la función pública y no por ello se debe reconocer suma adicional alguna salvo en aquellos casos en los cuales el fundamento de la medida sea garantizar una prestación extraordinaria de servicios.

Por otra parte, es claro que la Administración tiene la posibilidad de otorgar incentivos, tal y como lo afirma el Ministro; empero, lo que no resulta correcto es derivar de esa facultad administrativa un exceso por medio del cual se están comprometiendo recursos públicos para *“incentivar”* una obligación inherente a la relación laboral. Esto, además de ilegal, roza con la ética que debe tutelar las actuaciones de todos los funcionarios públicos.

---

<sup>14</sup> Una amplia exposición del tema de los privilegios en el ejercicio de la función pública puede ser consultada en el Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes, 1999-2000.

Ahora bien, si de lo que se trata es de reconocer el grado de importancia de la información que se maneja y el tacto como se debe emplear esa información –que no es secreto de Estado ni confidencial– para la toma de decisiones, así como su impacto en el ámbito nacional, agregando a ello las *“prolongadas jornadas laborales”*; estima la Defensoría de los Habitantes que no es el *incentivo de confidencialidad* el instrumento jurídico idóneo para reconocer tales extremos. Es decir, el medio empleado no guarda proporción con la finalidad que se desea conseguir.

Finalmente, y en relación con la posibilidad de que el *“incentivo”* sea un *“derecho adquirido”*, debe indicarse que si bien los derechos adquiridos pueden generar algún tipo de expectativa de carácter legítimo, no es procedente afirmar que no se puedan afectar derechos a futuro y mucho menos que puedan alegarse derechos adquiridos contra Derecho. Es decir, si una norma que tiene roces de legalidad al amparo de la cual se están reconociendo *“derechos”* es modificada o derogada, no se puede considerar la existencia de tales derechos porque estarían siendo reconocidos bajo la premisa de una ilegalidad manifiesta.

Es obvio, entonces, que el Decreto Ejecutivo n.º 27130-MP de 11 de mayo de 1998, reformado por Decreto Ejecutivo n.º 27191-MP de 27 de julio de 1998, ampara un manejo incorrecto de recursos públicos pues, tal y como consta en certificación emitida por la Dirección de Presupuesto de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia, el monto total presupuestado por concepto del *“incentivo”* en análisis para el ejercicio económico del año 2003, fue de ₡121.220.000.00.

En conclusión, los trabajadores tienen para con el patrón un deber de fidelidad con las implicaciones que este conlleva según lo señalado anteriormente. Este deber ha sido debidamente reconocido por las normas laborales, por lo que el reconocimiento que la Presidencia de la República está realizando por medio de un *“incentivo”* adicional a una obligación de carácter legal despierta suspicacia y sospecha de la reserva como se tratan asuntos que no son ni secretos de Estado ni confidenciales. Y hasta se podría afirmar que, desde 1988, en la Presidencia de la República *se paga por callar*.

Así pues, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de la Presidencia proceder con la derogatoria del Decreto Ejecutivo n.º 27130-MP de 11 de mayo de 1998 –con fecha de rige 8 de mayo de 1998– reformado por Decreto Ejecutivo n.º 27191-MP de 27 de julio de 1998.

Actualmente la Defensoría está a la espera de la respuesta del Ministro.

x. *El Canciller de la República le teme al control institucional: una directriz deja entrever la resistencia a brindar información*

*“Es decir, que el hecho de ser funcionario de la Defensoría no significa necesariamente que esté acreditado para la inspección requerida.”*

Roberto Tovar,  
Canciller de la República

El 15 de abril del año en curso, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes se apersonaron en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría en relación con nombramientos irregulares en el servicio exterior. Específicamente se trataba de verificar si un fallo de la Sala Constitucional del mes de octubre 2003 había sido acatado y, en consecuencia,



por una parte se habían destituido funcionarios nombrados de manera irregular en *comisión* y, por otra, se habían nombrado funcionarios de la lista de elegibles.

Al ser atendidos por el Director de Recursos Humanos éste los remitió a la Jefe de Gabinete del Ministro quien, alegando la existencia de una directriz previa del jerarca –y obviamente entendió la Defensoría, una directriz escrita como lo ordena la Ley General de la Administración Pública–, les solicitó una nota suscrita ya fuera por el Defensor de los Habitantes o el Defensor Adjunto, donde se acreditaran los alcances de la inspección.

Con tal actitud, no valieron ni las disposiciones de la Ley n.º 7319 ni el carné de identificación de los funcionarios en donde al dorso se encuentran transcritas las normas de esa ley que les permite inspeccionar oficinas públicas sin previo aviso y acceder a la información que requieran; que obliga a las instituciones a colaborar de manera preferente con la Defensoría; que las obliga a no denegar el acceso a ningún expediente, documento o información administrativa; y hasta se advierten las consecuencias en caso de que un funcionario se niegue a prestar esa colaboración. Además, el carné es firmado por el Defensor de los Habitantes.

Para sorpresa de la Defensoría, la directriz fue emitida –y notificada a los Directores– el mismo día en que los funcionarios se apersonaron a la Cancillería pero con posterioridad a su requerimiento, de modo que al momento de hacerse presentes el documento no existía. De hecho, la redacción denota que la directriz fue confeccionada a la medida de la situación, lo que dejó evidenciado el propósito de entorpecer, aunque fuera momentáneamente, las acciones de la Defensoría.

Pero mayor sorpresa causó el contradictorio contenido de la directriz.

En efecto, la directriz n.º DM-168-04, dirigida a los directores del Ministerio, paradójicamente les recuerda el contenido del artículo 12 de la Ley de la Defensoría que establece cuanto sigue:

*“El Defensor de los Habitantes de la República, el Defensor Adjunto, o sus delegados podrán inspeccionar las oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas toda la documentación y la información necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las cuales les serán suministradas sin costo alguno.”*

A partir de lo anterior, el Canciller instruye lo siguiente:

*“A estos efectos es importante que quien se presente como delegado, acredite esa función con base a una nota suscrita por el Defensor de los Habitantes de la República o el Defensor Adjunto.*

*Ello porque bien podría ocurrir que algún funcionario de la Defensoría por iniciativa propia pretenda realizar alguna inspección sin haber sido debidamente acreditado como Delegado. De ahí, que siempre sea necesario que usted verifique esa acreditación.*

*Es decir, que el hecho de ser funcionario de la Defensoría no significa necesariamente que esté acreditado para la inspección requerida.”*

Por un lado, la directriz recuerda que el artículo 12 de la Ley n.º 7319 permite que los Defensores o sus delegados inspeccionen oficinas públicas, incluso sin el previo aviso a la autoridad a quien se consultará, y requerir de ésta toda la información que requieran para el

cumplimiento de sus funciones. Empero, a continuación el Canciller ordena a los Directores que si es un delegado de los defensores quien se presenta a solicitar información debe estar debidamente acreditado por los jefes de la Institución por medio de una "nota".

Cabe recordar que el artículo 4 del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes establece, en cuanto a la delegación de funciones, lo siguiente:

*"Para el mejor funcionamiento de la institución, el Defensor(a) de los Habitantes, podrá delegar en el Defensor (a) Adjunto (a) y en los órganos y funcionarios (as) de la institución el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.*

*Las atribuciones que el presente Estatuto le asigna a los órganos de la institución constituirán, para todo efecto, una delegación de funciones del Defensor (a) de los Habitantes de la República.*

*Los órganos y funcionarios (as) delegados (as) no podrán actuar fuera de las competencias que este Estatuto les asigna, salvo que expresamente lo determine el Defensor (a) de los Habitantes de la República."*

Es decir, por medio de un acto de carácter general el Defensor de los Habitantes ha delegado en los funcionarios de la Institución el cumplimiento de atribuciones y competencias para un mejor desempeño institucional.

El Estatuto fue publicado en el Alcance n.º 33 a la Gaceta n.º 90 del 11 de mayo de 2001 de modo que conforme a lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Política *nadie puede alegar ignorancia* de la normativa vigente, y mucho menos una autoridad con la jerarquía de un ministro de Gobierno.

La delegación general a la que se refiere el artículo 4 del Estatuto y que fue debidamente publicada en La Gaceta, y el documento de identificación –carné–, son los elementos que acreditan a los delegados del Defensor, por lo que resulta innecesaria cualquier "nota" adicional suscrita por los jefes de la Defensoría.

Pero además de lo anterior, el Canciller afirma que "... *bien podría ocurrir que algún funcionario de la Defensoría por iniciativa propia pretenda realizar alguna inspección sin haber sido debidamente acreditado como Delegado. De ahí, que siempre sea necesario que usted verifique esa acreditación. Es decir, que el hecho de ser funcionario de la Defensoría no significa necesariamente que esté acreditado para la inspección requerida.*"

Aunque bien podría ocurrir la hipótesis planteada por el Canciller, lo cierto es que se trataría de un habitante, de un particular requiriendo información a una entidad pública en ejercicio de su derecho de acceso a la información administrativa, a quien no puede denegársele, con las salvedades ya mencionadas en el presente capítulo.

Las razones anteriores son suficientes para concluir que la directriz del Canciller deviene innecesaria y contradictoria y se constituye en un obstáculo más que implanta el Poder Ejecutivo para transgredir el derecho de acceso a la información administrativa.

En fin, pareciera que la repentina e impensada directriz del Canciller lo que refleja es su temor al control institucional y a brindar información a los habitantes.

xi. *La "circular" del silencio: otra mordaza... ahora en la CCSS*

*"Fueron limitando a la Superintendencia hasta asfixiarla, porque monitoreaba la calidad de los servicios y la opinión de los asegurados."*

*Roberto Galva,  
exsuperintendente  
de Servicios de Salud de la CCSS*

El Fiscal de la Unión Médica Nacional solicitó el criterio de la Defensoría de los Habitantes en relación con un pronunciamiento de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Este documento es el antecedente de una circular que fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS en julio de 2003 en la que se hace referencia a varias situaciones.

En primer lugar, a posibles sanciones a funcionarios de la Institución que incurran en *"deslealtad"* hacia ella.

También señala que *"Todo funcionario de la institución está obligado a respetar y observar el deber de lealtad, con la institución y la buena marcha de la misma..."*

Asimismo, se refiere a que el artículo 48 del Reglamento Interior de Trabajo dispone como obligación del trabajador *"... guardar lealtad a la institución, absteniéndose de actuaciones que puedan causar algún perjuicio moral material a ella.. el trabajador que incumpla esta obligación, según la gravedad de la falta, podrá ser amonestado por escrito, suspendido de sus labores hasta por ocho días o despedido."*

Finalmente, se indica en la nota que *"... si existen funcionarios que inducen a los servidores a presentar demandas contra la institución tales actuaciones son contrarias a las normas citadas y estarían faltando a su deber de lealtad y buena fe que conlleva todo contrato de trabajo..."*

El 22 de setiembre de 2003 la Defensoría exteriorizó su criterio haciendo ver que no cabe duda que todos los funcionarios públicos debemos comportarnos en una forma leal, tanto para con la institución en la que laboramos como para con los habitantes.

Afirmó la Defensoría que es claro que *"... el servidor debe cumplir con sus obligaciones de la mejor manera, sobre todo cuando se trata de servicios de salud en donde cualquier error podría ser de muy difícil o imposible reparación, la obligación de lealtad no sólo se debe referir a la institución sino también a la lealtad que debemos tener para la profesión así como para los pacientes..."*

Estima la Defensoría que se está abusando de la sanción, en especial porque de existir un error médico no puede ni debe el profesional guardar silencio ante la lesión que ello implica.

En ese sentido, se recordó la obligación que tienen todos los funcionarios públicos de denunciar los hechos delictivos que sean de su conocimiento así como la obligación de la Administración de reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes de su cargo o con ocasión de éste.

El tema del silencio en la Caja recobra interés actual por las recientes informaciones de los medios de comunicación en las que se denuncia la existencia de esa circular en la que se pidió a los servidores de la CCSS *"ser leales y no dañar la imagen de la institución"*.

Se trata, como se indicó, de un recordatorio a los jefes de los departamentos de la institución de que la CCSS puede amonestar, suspender o destituir a los funcionarios que incurran en deslealtad.

En ese sentido, y en el marco del silencio que al parecer se desea imponer, en declaraciones brindadas por el exsuperintendente de Servicios de Salud se refirió a la forma como fue aislada esa instancia para debilitarla *"... hasta asfixiarla..."* porque *"... monitoreaba la calidad de los servicios y la opinión de los asegurados."*

La Defensoría de los Habitantes estima conveniente recordar a los funcionarios el deber de fidelidad que deben a la institución para la que laboran; se trata, como anteriormente se indicó, de un deber establecido en el mismo Código de Trabajo. Lo incorrecto e inaceptable es que se trate de amenazar a quienes denuncien actos irregulares en esa misma institución.

Despierta mayor suspicacia el hecho de que este *"recordatorio"* se da en una coyuntura en que la CCSS está siendo cuestionada.

*xii. Pago a cambio de información oficial: el caso de La Gaceta digital*

*"... establecer un cobro por acceder a este tipo de servicios violenta lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Política... En un contexto de cambios en la tecnología y rápido fluir de la información, es imprescindible tener la opción de recurrir a este tipo de medios para estar informado..."*

*Un habitante,  
al referirse a la decisión de la Imprenta Nacional  
de cobrar por acceder a la información de La Gaceta en la  
página WEB, referente a ediciones que no sean las del día de consulta*

Un habitante acudió a la Defensoría de los Habitantes con el propósito de exponer su inconformidad porque a partir del 2 de febrero del año en curso se implementó un sistema, según el cual, para acceder a la información del Diario Oficial *La Gaceta digital* referente a ediciones que no sean las del propio día de la consulta, se debe cancelar un monto que va desde los ¢10.000.00 a los ¢14.000.00 anuales.

El habitante considera que establecer un cobro por acceder a este tipo de servicios violenta lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Política, en cuanto establece que las leyes son obligatorias y nadie puede alegar su ignorancia, ya que es un deber del Estado promover que los habitantes tengan acceso a las leyes de manera eficiente y gratuita.

Señala también el habitante que ante los acelerados cambios en la tecnología y el rápido fluir de la información, es imprescindible tener la opción de recurrir a este tipo de medios para estar informado.

La actual Administración, añade el habitante, ha ido señalando paulatinamente como un logro la introducción del componente tecnológico y de la *Internet* como herramienta de apoyo a la educación, por lo que considera que esta medida puede afectar, además, a miles de jóvenes de enseñanza media que pueden ver en *La Gaceta Digital* una herramienta de conocimiento. Con la medida adoptada, se está negando la posibilidad de consultar la página, de hacer

investigación y de tener acceso a archivos de donde se pueda obtener información adecuada y veraz.

Es por ello que considera contradictorio que sea una entidad administrativa como la Imprenta Nacional la que ponga un obstáculo a los usuarios a tener acceso de primera mano a las leyes.

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes solicitó el informe correspondiente al Director General de la Imprenta Nacional.

El informe junto con la prueba que ha sido aportada al expediente se encuentra actualmente en estudio por parte de la Defensoría.

#### d. Reflexión final

Afirma P. Barile en *Democracia y secreto*, que,

*“El carácter inherente de la publicidad al concepto moderno de democracia representativa hace que los ordenamientos contemporáneos no se preocupen tanto de proclamarlos, lo que es en cierto modo necesario, como de establecer sus límites. Y en este sentido, existe una orientación general: valen reglas opuestas acerca del secreto en lo público y del secreto en lo privado. El aparato de la democracia tiene como regla la transparencia, y el secreto constituye una excepción. Los derechos constitucionalmente garantizados al sujeto privado en un sistema democrático tienen como regla la “privacy” y por excepción la publicidad. De esta forma, el secreto en la toma de decisiones públicas debe considerarse aceptable solo cuando constituye una protección de intereses constitucionalmente relevantes.”<sup>15</sup>*

¡Qué contradictorio, que mientras la doctrina y la práctica en regímenes democráticos marcan senderos muy precisos orientados a que prime la transparencia en el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas y a garantizar el derecho de acceso a la información administrativa, en el sistema institucional costarricense algunos funcionarios sigan apostando por el secreto, las confidencias y los silencios!

El denominado *“velo de secreto”* al que se refirió la hoy disuelta Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público para un caso en particular, bien puede extrapolarse a otras situaciones en donde el secreto y el silencio han sido la constante en el manejo de la información.

En FUCE se empecinan en esconder información y en COPRE ni siquiera cuentan con ella; el TLC se negoció a puerta cerrada; el Ministerio de Hacienda induce a error en la campaña publicitaria del proyecto de Pacto Fiscal; en el MEP no resulta para nada difícil dilatar las respuestas o brindarlas de manera imprecisa e inconsistente, en el Ministerio de Hacienda hay todo un misterio en materia de recorte presupuestario; diversas autoridades muestran una preocupante displicencia hacia la memoria institucional; en la Presidencia de la República se paga por callar; el Canciller de la República le teme a proporcionar información; en la CCSS se emite una *“circular”* que pareciera hacer de mordaza para no denunciar; y en la Imprenta Nacional se decidió que hay que pagar a cambio de la información oficial...

---

<sup>15</sup> P. Barile, *Democracia e segreto*, Quaderni costituzionali, n.º 1, 1987, p. 29, citado por Córdoba Ortega, Jorge, **El libre acceso a los departamentos administrativos y el Secreto de Estado**, San José, Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, 1996, p. 60.

Tales son sólo algunas de las muchas patologías en las que el silencio y el secreto parecieran imponerse como normas de gobierno.

Pero los habitantes pueden tener la certeza de que desde la Defensoría se plantearán todas las acciones que resulten necesarias para que se respete la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho constitucionalmente establecido de acceso a la información administrativa.

## 2. El hostigamiento psicológico en el trabajo: una afectación de graves consecuencias para las personas trabajadoras

### a. Introducción

La Defensoría de los Habitantes ha visto incrementado el número de denuncias recibidas por parte de personas trabajadoras por causa de algún tipo de hostigamiento psicológico o moral del que han sido víctimas y que repercute directamente en el trabajo que realizan y hasta en su salud.

Diferentes son las conductas que se denuncian; éstas van desde el maltrato por parte de superiores jerárquicos u otros compañeros (as), los constantes traslados de puestos, hasta la falta de asignación de funciones o la creación de un mal clima laboral<sup>16</sup>.

Las anteriores acciones se ubican dentro de lo que se ha denominado por la doctrina y jurisprudencia internacional como *acoso psicológico o moral en el trabajo* y es definido como:

*"Toda aquella situación de conflicto interpersonal o grupal en la que, como medio para poner fin al mismo, una persona o un grupo de personas deciden, formal o informalmente, expresa o tácitamente, ejercer sobre otra persona, prevaleciendo de cualesquiera relación de poder asimétrica instaurada en el lugar de trabajo, una violencia psicológica externa, de forma sistemática (pluralidad de actuaciones dirigidas a un fin y predeterminada o planificada) y recurrente (al menos una vez por semana), durante un tiempo prolongado (más de 6 meses), con el fin de conseguir su estigmatización (marcado) o aislamiento (vacío) respecto del grupo, haciéndole perder su autoestima personal y su reputación profesional, bien para ensayar las "ventajas competitivas" de un estilo autoritario de gestión afirmando su poder (síndrome del chivo expiatorio, "para que aprenda quién manda"), bien para provocar su dimensión mediante una fórmula alternativa que cree la apariencia de autoexclusión (expulsión indirecta o dimisión provocada)".<sup>17</sup>*

La doctrina ha diferenciado el acoso psicológico de otros fenómenos que pueden formar parte o interactuar con el primero, pero que a la vez se diferencian del mismo, tales como el estrés, el fenómeno denominado "burnout" y el acoso sexual. Al respecto, el estrés es definido como *"la respuesta fisiológica, psicológica y de comportamiento de un individuo que intenta adaptarse y ajustarse a presiones internas y externas"*<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Expedientes: 13443-24-02, 141163-24-03, 14930-24-03, 15472-24-03, 15805-24-03, 16221-24-03,

<sup>17</sup> Molina Navarrete Cristóbal. **Violencia Moral en el trabajo: conducta prohibida y formas de tutela en los derechos europeos.** Catedrático Universidad de Jaén. 2003. Ver [www.mobbingopinion.bpweb.net/artman/publish/article\\_610.shtml](http://www.mobbingopinion.bpweb.net/artman/publish/article_610.shtml)

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Citado por Luna, Manuel. **Acoso Psicológico en el Trabajo: los efectos de la nueva organización del trabajo sobre la salud.** Unión Sindical de Madrid. Enero, 2002.

Se ha considerado el hostigamiento psicológico como una forma de estrés laboral que tiene la particularidad de que no ocurre exclusivamente por causas relacionadas directamente con el desempeño del trabajo o la organización tales como sobrecarga de trabajo, ritmo de trabajo, cambios en la organización, entre otros, sino que se origina en las relaciones interpersonales que se establecen en cualquier empresa o institución pública, lo que se constituye en la nota diferenciadora y determinante en el caso del hostigamiento psicológico.

En el caso del denominado "burnout", se define como un "síndrome de agotamiento emocional, despersonalización y baja realización personal, que puede ocurrir entre individuos que trabajan con personas"<sup>19</sup>. En cuanto a la diferenciación de esta figura con la del *hostigamiento psicológico*, en la primera "los sujetos afectados se caracterizan por una pérdida de interés por su trabajo, pudiendo llegar incluso a ver a sus clientes o usuarios como verdaderos enemigos". El problema puede radicar en la falta de apoyo, recursos, entre otros, que despersonalizan la actividad que se realiza. Por otra parte, en el *hostigamiento psicológico* las personas que se configuran como agresoras forman parte de la misma institución y manejan una preterintencionalidad destinada al perjuicio de la persona que está siendo acosada.

#### **b. Hostigamiento psicológico-hostigamiento sexual: diferencias y relaciones**

El acoso u hostigamiento sexual es definido por la Ley No.7476, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en su artículo 3 de la siguiente forma:

*"Se entiende por acoso u hostigamiento sexual toda conducta sexual indeseada por quien la recibe, reiterada y que provoque efectos perjudiciales en los siguientes casos:*

- a) Condiciones materiales de empleo o de docencia.*
- b) Desempeño y cumplimiento laboral o educativo.*
- c) Estado general de bienestar personal.*

*También se considera acoso sexual la conducta grave que, habiendo ocurrido una sola vez, perjudique a la víctima en cualquiera de los aspectos indicados".*

Si bien es cierto, podría indicarse que en el caso del hostigamiento psicológico el principal objetivo es provocar la humillación y posterior alejamiento del lugar de trabajo de la persona acosada, en cuanto concierne al hostigamiento sexual el fin inmediato perseguido es otro. No obstante, la doctrina ha considerado que existe una estrecha relación entre ambas formas de hostigamiento, porque las estadísticas indican que las mujeres también son las principales víctimas de hostigamiento psicológico. Se ha determinado que el paso del hostigamiento moral a un acoso sexual es, en muchas ocasiones, fácil y frecuente.

Asimismo, se ha considerado que las víctimas de hostigamiento psicológico enfrentan las mismas dificultades que las de hostigamiento sexual tales como dificultad para expresarse, defenderse y presentar una denuncia, o las dificultades para presentar pruebas o testigos en los procedimientos de investigación que se inicien.

---

<sup>19</sup> Maslach C., Jackson S.E., Maslach Burnout Inventory. **Manual Research Edition.** Universidad de California. Palo Alto C.A.1986.



### c. Comportamientos propios del hostigamiento psicológico

Una vez realizadas las anteriores aclaraciones conviene establecer cuáles se consideran comportamientos propios del hostigamiento psicológico laboral. En ese sentido, la doctrina<sup>20</sup> ha reconocido como comportamientos propios de esta modalidad de hostigamiento los siguientes:

- Producir deliberadamente alteraciones en los procedimientos habituales de comunicación de la víctima. Esto supone un ataque a sus relaciones sociales lo cual desemboca en su aislamiento social. Se restringen los canales de comunicación de las víctimas, no se dirigen a ella o impiden que otros lo hagan. También se le niega a la víctima el acceso a medios de comunicación que venía utilizando, tales como el facsímil, teléfono, computadora, sin mayor justificación.
- Se impulsan cambios en la organización que afectan directamente a la persona hostigada. Puede ser desde no asignarle tareas, hasta asignarle labores en mayor cantidad o con excesivos grados de dificultad imposibles de finalizar en los plazos establecidos o de realizar con la capacitación que se tiene. Asimismo, puede inducirse a la víctima al error, ocultándole datos necesarios para realizar su trabajo. Lo anterior trae como consecuencia generalmente una evaluación negativa de rendimiento.
- Se ataca la vida privada y características personales de la víctima, transgrediéndose la esfera laboral e invadiendo el ámbito de la vida privada de la persona. Puede sufrir ataques como consecuencia de sus creencias, sean políticas, religiosas o por su nacionalidad.
- Se aprovechará en beneficio del acosador cualquier rasgo distintivo o discapacidad que caracterice a su víctima.
- Se hacen amenazas verbales a la víctima a través de gritos o insultos.

El fenómeno del hostigamiento psicológico en el trabajo ha ido cobrando importancia mundialmente. Por ejemplo, en la Tercera Encuesta sobre Condiciones de Trabajo realizada por la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y del trabajo con sede en Dublín, para el año 2000, se determinó que un 8% de los trabajadores entrevistados (12 millones de personas) manifestaron haber sido víctimas de hostigamiento psicológico en el trabajo en los últimos doce meses. Se encontraron los índices de exposición más elevados en el sector servicios y las mujeres como las más hostigadas.

Se ha considerado que entre los factores que incrementan la posibilidad de sufrir algún tipo de violencia en el lugar de trabajo están<sup>21</sup>:

- El estatus: un empleo precario
- El género: mujeres trabajadoras están más expuestas
- La presión de tiempo

El trabajo realizado en Europa en relación con el tema de hostigamiento psicológico en el trabajo ha sido exhaustivo al punto que se ha considerado ya en muchas legislaciones entre

<sup>20</sup> Leymann H., **Mobbing: la persecución en el trabajo**. Seuil. París. 1996.

<sup>21</sup> Ver: [http://agency.osha.eu.int/director\\_corner/2002/bilbao170102.doc](http://agency.osha.eu.int/director_corner/2002/bilbao170102.doc)

ellas la francesa y la sueca como un riesgo del trabajo, con las implicaciones que ello conlleva en cuanto a la protección de la persona trabajadora y las acciones preventivas a tomar. Al respecto, el Parlamento Europeo, en Resolución No. 2001/2339 del 20 de setiembre del 2001 estableció que el fenómeno del acoso moral en el lugar de trabajo constituye un grave problema al cual debe prestársele mayor atención, reforzando las acciones destinadas a combatirlo e idear nuevas formas de hacerle frente. En ese sentido, señaló:

*"A los Estados miembros que obliguen a las empresas y los poderes públicos, así como a los interlocutores sociales, a poner en práctica políticas de prevención eficaces, a prever un sistema de intercambio de experiencias y a definir procedimientos adecuados para solucionar el problema de las víctimas de acoso y evitar que se repita; recomienda en ese sentido, el desarrollo de la información y la formación de los trabajadores, la persona que ocupa cargos directivos, los interlocutores sociales y los médicos laborales, tanto en el sector privado como en el público".*

Las anteriores son sólo algunas recomendaciones contenidas en la referida resolución del Parlamento Europeo que viene a reconocer la importancia del tema y darle el lugar requerido en el desarrollo de políticas en materia de salud ocupacional y riesgos del trabajo.

Ahora bien, conocidas a grandes rasgos las conductas que se tienen como propias de un hostigamiento psicológico en el trabajo, conviene referirse a las causas que se consideran propician este tipo de comportamiento. Al respecto, se ha establecido que el hostigamiento laboral se desarrolla con mayor facilidad en organizaciones o instituciones con una mala o nula organización del trabajo, así como con la inexistencia de métodos de solución de los conflictos que se presentan al interno de la organización.

Estudios realizados<sup>22</sup> han establecido que el hostigamiento psicológico en el trabajo es más probable en organizaciones relativamente cerradas, cuya cultura interna considera el poder y el control como valores prioritarios sobre la productividad y la eficiencia. Lo anterior resulta valioso para el análisis necesario que debe realizarse del tipo de institución que se tiene, así como de la cultura institucional existente y si la misma propicia situaciones de hostigamiento, sea por una inadecuada organización donde no se establecen con claridad competencias, deberes y responsabilidades de las personas trabajadoras, o no se tiene como valor fundamental el respeto a la dignidad de la persona.

En el caso costarricense, de conformidad con la experiencia desarrollada por la Defensoría de los Habitantes en materia de eficiencia y controles internos de las instituciones públicas, se puede indicar que la inexistencia de procedimientos claros de trabajo, así como de definición de competencias y responsabilidades<sup>23</sup> facilita la posibilidad que se dé el hostigamiento psicológico de las personas trabajadoras. Lo anterior se refuerza con el hecho de que no existe en el país normativa específica al respecto.

Los estudiosos en materia de hostigamiento laboral han definido que entre las principales consecuencias que afrontan las personas víctimas de hostigamiento psicológico se encuentran las siguientes:

- Estados de ansiedad generalizada (sentimientos de fracaso, frustración, impotencia, infravaloración, apatía)

---

<sup>22</sup> Ver <http://www.terra.es/personal7/agacamt/>. Asociación Gallega contra el acoso moral en el trabajo.

<sup>23</sup> Véase al respecto en el presente informe, el Capítulo que se refiere a la Dirección de Control de Gestión Administrativa.

- Trastornos emocionales
- Distorsiones cognitivas (concentración, atención, memoria)
- Comportamientos sustitutivos (adicciones, conductas de evitación)
- Agravación de problemas previos (enfermedades, trastornos diversos)
- Trastornos psicosomáticos (somatizaciones, alteraciones del sueño, trastornos de alimentación).
- Trastornos de la conducta social (susceptibilidad, hipersensibilidad, aislamiento, evitación, irritabilidad, agresividad, inadaptación)
- Afectación grave (indefensión, depresión grave, suicidio).

Asimismo, se pueden señalar como consecuencias laborales que afectan a las personas trabajadoras que sufren violencia y hostigamiento en el trabajo las siguientes:

- Mal clima y ambiente de trabajo
- Afectación de la calidad y cantidad del trabajo
- Interferencia en los circuitos de información y comunicación
- Descenso de la creatividad e innovación
- Pérdida de motivación
- Despreocupación por la satisfacción de los clientes
- Mayor ausentismo y bajas laborales
- Aumento notable de las consultas al servicio médico
- Aumento de la probabilidad de accidentes (por desatención, negligencia, descuidos instantáneos, voluntarios).

Entre las estrategias de intervención reconocidas como preventivas de situaciones de hostigamiento laboral se ha establecido la necesidad de capacitar en materia de reconocimiento y solución de conflictos a las personas trabajadoras en todos los niveles de la organización. En ese sentido, conviene el establecimiento de una adecuada organización del trabajo y de mecanismos que permitan prevenir, regular y sancionar, si fuera el caso, problemas interpersonales.

Las instituciones deben ser claras en el establecimiento de procedimientos que permitan evitar o sancionar comportamientos intolerados e intolerables como el acoso sexual, el acoso psicológico y toda forma de discriminación en perjuicio de las personas trabajadoras.

Es claro entonces que el acoso moral u hostigamiento psicológico en el trabajo es un problema de salud que hay que erradicar tomando las medidas pertinentes, que permitan iniciar con una fase de prevención y atención de casos detectados. En ese sentido, conviene examinar la experiencia de otros países en el tema, como es el caso de Suecia, que ha incorporado el acoso moral en su Ley Básica de Prevención de Riesgos y Francia que ha tipificado dicha conducta como delito. En igual sentido, la jurisprudencia española ha desarrollado el tema del acoso psicológico y establecido la necesidad de su sanción y erradicación.

#### **d. Regulación sobre Hostigamiento psicológico en Costa Rica**

En Costa Rica no existe legislación especial que trate el tema del hostigamiento laboral, lo cual puede ser causal suficiente para no atender las denuncias que se reciban al respecto, o bien atender las mismas de forma tal que la persona trabajadora quede siempre en desventaja. Al igual que sucede con denuncias referidas a acoso sexual, en muchos casos se presentan problemas en la presentación de prueba.

Conviene recordar que la relación laboral está regida por un marco normativo respetuoso de igual forma en los derechos establecidos en la Constitución Política tales como el Derecho a la Igualdad y no Discriminación, el Derecho a la Integridad Moral, la Libertad de Expresión e Información, el Derecho al Honor, la Libertad Ideológica y Religiosa, así como el derecho a una tutela judicial efectiva en tiempo. Todos estos derechos tienen que poder ejercerse en el ámbito laboral, con las limitaciones y modulaciones que el compromiso laboral impone, pero con respeto a su contenido esencial.

En ese sentido, debe rescatarse lo establecido en el artículo 1° de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, que establece el fundamento de dicha legislación en los principios constitucionales del respeto por la libertad y la vida humana, el derecho al trabajo y el principio de igualdad ante la ley. Estos principios son perfectamente aplicables con el fin de fundamentar cualquier acción que permita tomar acciones contra el hostigamiento laboral.

Es oportuno referirse a la existencia de la Ley No. 2694 del 16 de noviembre de 1960, que vino a regular lo establecido en el artículo 56 de la Constitución Política en materia de prohibición de todo tipo de discriminación. Al respecto, el artículo 1° de dicha normativa establece la prohibición de toda forma de discriminación, *"determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundada en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación."* Dicha normativa establece en sus artículos 4 y 5 sanciones a los servidores del Estado y patronos particulares que incurran en discriminación.

A la fecha, la normativa se encuentra vigente pese a que no fue efectivamente reglamentada como se señaló debía hacerse en su artículo sexto. Es claro que la misma sirve de insumo también para posicionar el tema del hostigamiento laboral desde la óptica de la afectación a la dignidad de la persona trabajadora y más aún, como una forma de discriminación. Todo lo anterior en procura de que en tanto no existe una normativa específica, los casos de hostigamiento que se presenten sean conocidos por las instituciones desde la óptica de los principios que orientan las relaciones de trabajo.

En igual sentido, conviene recordar lo establecido por el Código de Trabajo en su artículo 69 inciso c) que establece la obligación del empleador de *"guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de maltrato de palabra o de obra"*. De igual forma, el artículo 81 inciso l) señala como causal para dar por terminado el contrato de trabajo por parte del empleador cualquier falta grave en la que la persona trabajadora incurra. Puede en ese sentido considerarse que el hostigamiento que se da por parte de un trabajador a otro podría ser considerado por ejemplo una falta. Asimismo, el artículo 83 inciso j) faculta a la persona trabajadora a dar por concluido el contrato de trabajo por una falta grave en la que incurra la persona empleadora.

De conformidad con la anterior normativa, no se puede considerar que no exista actualmente forma alguna de sancionar el hostigamiento, en tanto el mismo sea considerado también como una falta grave que atenta contra la dignidad de la persona que lo sufre.

En una denuncia presentada ante la Defensoría<sup>24</sup>, una institución pública determinó que ante la inexistencia de un procedimiento específico para conocer las denuncias de hostigamiento laboral, utilizó el procedimiento ordinario establecido por la Ley General de la Administración

---

<sup>24</sup> Expediente No. 14163-24-03

Pública con el fin de conocer los hechos denunciados. Si bien es cierto, la Defensoría considera que dicho accionar puede constituir una alternativa que permita al menos no dejar en estado de indefensión a las personas trabajadoras que viven esta situación, conviene revisar a la luz de lo expuesto las particularidades del tema, así como la capacitación con la que cuenten las personas que analizarán el caso en materia de hostigamiento laboral, sus particularidades y consecuencias.

En esta materia, la Defensoría considera que el Instituto Nacional de Seguros (INS), como institución administradora del seguro de riesgos del trabajo, tal y como lo establece el Código de Trabajo (artículo 193), juega un papel importante en cuanto a la necesidad de examinar y analizar el hostigamiento laboral como causal de enfermedades de las personas trabajadoras que podrían denunciarse bajo dicho régimen.

Al respecto, el artículo 195 de la normativa citada define como riesgo del trabajo *“los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades”*. Por otra parte, enfermedad del trabajo es definida como *“todo estado patológico, que resulte de la acción continuada de una causa, que tiene su origen o motivo en el propio trabajo o en el medio y condiciones en que el trabajador labora, y debe establecerse que éstos han sido la causa de la enfermedad”*.

Es claro que de conformidad con lo señalado en puntos anteriores en cuanto a las consecuencias en la afectación de la salud de una persona que ha estado expuesta a una situación de hostigamiento laboral, se podría ubicar algún padecimiento que se denuncie como una enfermedad laboral. Ahora bien, la anterior reflexión va en el sentido de establecer la importancia de que el INS, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, asuman una iniciativa pionera en profundizar sobre el hostigamiento laboral y fomentar entre las instituciones la necesidad de que se establezcan acciones concretas para prevenir acciones hostiles.

En el caso del INS, a raíz de una denuncia presentada en su contra por hostigamiento psicológico, la Defensoría recomendó entre otras cosas brindar en todos los niveles de la institución la capacitación adecuada sobre el tema. Dicha recomendación fue acogida con el compromiso por parte del INS de realizar un taller de capacitación en asocio con la Defensoría de los Habitantes sobre el tema.<sup>25</sup>

El Ministerio de Trabajo estableció que no existe al momento un tratamiento particular de la temática de hostigamiento laboral que se haya visto reflejado en una capacitación específica sobre el tema a los inspectores de trabajo. Es claro que conviene que dicho Ministerio tome también las medidas a efectos de atender dicha problemática, siendo importante que se inicie cuantificando los casos que llegan a consulta del Ministerio referidos a dicha temática, con el fin de determinar la situación actual en Costa Rica en materia de hostigamiento psicológico y moral en el trabajo. Una vez realizado algún tipo de diagnóstico sobre el tema, conviene entonces tomar las medidas con el fin de capacitar a las instancias correspondientes en la atención del tema referido.

Debe indicarse que al momento de la presentación del presente Informe, la Defensoría está conociendo una denuncia presentada por un Inspector de Trabajo contra el Ministerio de Trabajo por hostigamiento psicológico y moral. Al respecto, de la documentación en poder de la Defensoría se desprende que los hechos denunciados -sea el mal estado en que se encuentra el

---

<sup>25</sup> Expediente No. 13443-24-02

lugar en que fue ubicado el inspector, así como la carencia de servicios básicos- fue comprobado tanto por el Ministerio de Salud como por el Instituto Nacional de Seguros, por lo que se procedió a emitir órdenes sanitarias a efectos de corregir la problemática planteada. Como respuesta al asunto, el Ministerio de Trabajo alegó que el caso estaba siendo de conocimiento de la Sala Constitucional por existir un recurso de amparo planteado por el afectado, por lo que no se referiría al fondo del mismo. Posteriormente, la Defensoría ha recibido información por parte del Ministerio en cuanto a las acciones que se están tomando con el fin de atender la situación denunciada.

Es claro que la denuncia interpuesta tiene un elemento agravante cual es que haya sido presentada por un Inspector de Trabajo, un funcionario que es encargado por el Ministerio de Trabajo de velar porque se respeten los derechos de las personas trabajadoras a laborar en lugares aptos para el desempeño de sus funciones. A la fecha el asunto se encuentra en estudio por parte de la Defensoría; no obstante, el anterior ejemplo evidencia la necesidad de capacitación.

Las medidas que se tomen para conocer y sancionar conductas de hostigamiento psicológico deben ir acompañadas de la legislación específica que permita la regulación de las referidas conductas y establezca las sanciones correspondientes. En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de la existencia del proyecto denominado **"Ley contra el acoso psicológico y moral en el trabajo"**, que se tramita bajo el expediente N°15.211. Al respecto, se han programado sesiones de trabajo con asesores del diputado proponente en torno a dicho proyecto en las cuales la participación de la Defensoría permitirá fortalecer el proyecto a partir de la experiencia en el tratamiento de la casuística con un enfoque y perspectiva de protección de los derechos humanos, particularmente los económicos y sociales.

Un ambiente laboral hostil repercute de forma directa en el desempeño eficiente de los servicios por parte de la persona trabajadora, lo cual en última instancia deviene en un perjuicio para el usuario, además del deterioro en general de la calidad del servicio y de vida de las personas trabajadoras.

La Defensoría considera necesario que las diferentes instituciones competentes se dediquen al estudio y análisis de la problemática planteada con el fin de que puedan tomarse medidas preventivas y sancionatorias de las acciones que se determinen como hostigadoras tanto psicológica como moralmente.

### **3. Desechos sólidos: preocupación y riesgo permanente**

#### **a. Situación general actual**

El estado actual de la generación, manejo y disposición final de los desechos sólidos en Costa Rica ha alcanzado niveles alarmantes y representa un grave riesgo para la población en general en lo que toca a salud y calidad de vida, lo cual queda evidenciado por lo que señala el Estado de la Nación en la introducción del tema de desechos sólidos en su noveno informe y que la Defensoría trae a colación para puntualizar lo dramático de la situación:

*"En los últimos veinticinco años la generación de desechos sólidos ordinarios creció en un 542% kg/persona/día, lo que evidencia un cambio en los patrones del tipo y cantidad de productos que consume el costarricense. Esta generación descontrolada, sumada a la ineficiente gestión de la recolección, la disposición inadecuada y la falta de planes de reciclaje, ha provocado serios problemas de contaminación visual,*

*atascamientos de alcantarillas, contaminación de acuíferos y aglomeración de residuos en ríos, quebradas, esteros y playas. Aunque desde 1991 se declaró como emergencia nacional la inadecuada gestión de los desechos sólidos, para el año 2002 la producción de los mismos alcanzó la cifra récord 1,1 kg/persona/día, lo que representa un aumento de 6,13% con respecto del año anterior.*<sup>26</sup>

Ante este crecimiento desmedido interesa hacer conciencia sobre el hecho de que los riesgos a la salud asociados a la disposición inadecuada de los desechos sólidos ordinarios y hospitalarios son numerosos, especialmente cuando existen todavía muchos botaderos que incumplen con los requisitos mínimos de sanidad, aunado al problema de los botaderos clandestinos. Las municipalidades deben asumir, junto con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (cuando se trate de desechos hospitalarios), la responsabilidad del caso, de modo que no se presenten riesgos a la salud. Sólo en lo que concierne a los desechos hospitalarios existen riesgos tales como: infecciones intrahospitalarias de pacientes, personal médico o público en general; la dispersión de microorganismos peligrosos en el ambiente; heridas o infecciones ocasionadas por contacto con material radiactivo o punzocortante; envenenamiento y contaminación de los suelos, el agua y la atmósfera. Esto último aplica también para los desechos ordinarios, los cuales también pueden ocasionar contaminación de agua, suelos y atmósfera si no se les da el tratamiento adecuado.

Los botaderos en los que no se da tratamiento alguno a los desechos sólidos representan también un riesgo debido a la posible propagación del dengue. La Organización Panamericana de la Salud señala que el dengue, incluidos el dengue hemorrágico y el Síndrome de Choque por Dengue (SCD), es la enfermedad vírica más importante transmitida por artrópodos en todo el mundo, que se presenta en más de 100 países y territorios y constituye una amenaza para la salud de más de 2.500 millones de personas en las regiones tropicales y subtropicales, y que es una enfermedad grave con gran potencial epidémico.<sup>27</sup> De hecho, en Costa Rica se presentaron durante el año 2003, según datos de la Organización Panamericana de la Salud, 264 casos confirmados de dengue y 69 casos de dengue hemorrágico.<sup>28</sup>

El vínculo entre el riesgo de propagación del dengue y el mal manejo de los desechos sólidos es señalado por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud en su Estrategia Integrada para la Prevención y el Control del Dengue en los Países de las Américas, al indicarse que el suministro de agua y el manejo de residuos son muy limitados en las áreas de alto riesgo. Además se establece que el manejo ambiental y atención a los servicios básicos como suministro de agua, desecho de aguas residuales, manejo de residuos sólidos y de neumáticos usados son de vital importancia para la prevención y control de este mal.<sup>29</sup>

Asimismo, otra preocupación en el manejo de un relleno sanitario y aún en su proceso de cierre técnico lo constituye el tratamiento de los lixiviados, los cuales pueden contener metales pesados que pueden generar diversos efectos perjudiciales en los individuos tales como cáncer, efectos sobre la reproducción, neuropatías periféricas, desórdenes neuropsicológicos, alteraciones de los sistemas inmunológico y endocrino, efectos respiratorios y problemas de la piel. Obviamente los efectos están directamente relacionados con los períodos de exposición y las cantidades contenidas en el agente.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Noveno Informe 2002, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica, 2003, pp. 265-266.

<sup>27</sup> Organización Panamericana de la Salud, [www.paho.org/Spanish/SHA/be\\_v21n2-casos.htm](http://www.paho.org/Spanish/SHA/be_v21n2-casos.htm).

<sup>28</sup> Organización Panamericana de la Salud, [www.paho.org/English/AD/DPC/CD/dengue-case-2003.htm](http://www.paho.org/English/AD/DPC/CD/dengue-case-2003.htm).

<sup>29</sup> Organización Panamericana de la Salud, <http://www.paho.org>

<sup>30</sup> Defensoría de los Habitantes, Informe Anual de Labores 1995-96, p.69.



Ante este panorama, para este Informe Anual, la Defensoría considera más que oportuno, indispensable, hacer un llamado de atención respecto de los desechos sólidos en Costa Rica, en especial a la población para que esté informada y a los tomadores de decisión para que cobren conciencia y actúen tal y como es su deber. La Defensoría ha atendido, analizado y dado seguimiento al problema de los desechos sólidos (ordinarios, hospitalarios, peligrosos y no tradicionales) en el país desde 1995, año en que se iniciaron intervenciones en relación con los botaderos de Río Azul y Limón. Desde entonces, la institución ha realizado numerosas investigaciones sobre otros botaderos, tales como el de Zagala (Puntarenas) y los botaderos municipales de Nicoya, Santa Cruz y Atenas. Asimismo, se ha estado pendiente del reciente desarrollo de rellenos sanitarios, como lo son el Parque de Tecnología Ambiental de La Carpio (San José), el Relleno Sanitario de Los Mangos (Alajuela) y la recuperación y transformación del botadero de Río Azul en un relleno sanitario por parte de la Federación Regional Municipal del Este (FEDEMUR). Algunos municipios han empezado también procesos de saneamiento de los botaderos a su cargo, con el fin de reducir el impacto ambiental y sobre la salud que han generado por la inadecuada operación y funcionamiento, como es el caso de Carrillo y Limón.

Estos últimos ejemplos son casos en los que el manejo y disposición final de los desechos han sido encargados, siguiendo el debido proceso administrativo, a empresas especializadas en la materia, lo que ha permitido un mejor y más adecuado manejo de los desechos y una menor afectación del ambiente y la salud de la población, dada la incapacidad demostrada tanto por la Administración Central como por los Municipios, para atender de forma sostenible y eficiente esta sensible área de la gestión hacia un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

No obstante estos avances importa señalar cual es la percepción de los y las habitantes respecto del problema bajo estudio. En el sondeo de opinión que efectúa el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional en Abril de 2004, la percepción ciudadana respecto de los problemas ambientales del país resulta muy reveladora.

Además del recurso hídrico y su gestión, el problema de plaguicidas, el de desechos sólidos representa para la población uno de los problemas ambientales más graves: "La opinión ciudadana costarricense considera la contaminación del agua (22%) como el principal problema ambiental que tiene el país. Esto relacionado con situaciones tales como la contaminación de los ríos y el manejo inadecuado de las aguas negras. Por otro lado, se menciona el problema de la basura (19%) en cuanto la producción de desechos en grandes cantidades y la falta de infraestructura para su manejo.

Sobre el manejo de los desechos sólidos, el 84% considera que el problema de la basura en Costa Rica se ha logrado solucionar poco o nada.<sup>31</sup>

La percepción ciudadana se agudiza aún más cuando esta investigación académica del IDESPO revela que "En general, el 73% considera que Costa Rica no es un país limpio. Los sitios poco o nada limpios, según orden de importancia, son los ríos (94%), los lotes baldíos (93%), las aceras y vías públicas (90%), y las playas (82%)".<sup>32</sup>

## **b. Antecedentes**

El Informe Anual de Labores de la Defensoría para el período 1994-95 trató por primera vez el tema del manejo de los desechos sólidos, refiriéndose específicamente al botadero de Limón, ubicado en Loma Linda de Liverpool. Al respecto, se señaló que el botadero constituía "un

---

<sup>31</sup> Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), Universidad Nacional. Percepciones de la Ciudadanía Costarricense sobre Ambiente en el País. Abril 2004, pág. 1.

<sup>32</sup> Op.cit. pág. 2.

*verdadero foco de contaminación para las comunidades vecinas ya que no se le da ningún tratamiento a los desechos y está ubicado muy cerca de la población." La Defensoría recomendó en ese momento a las autoridades competentes, entre ellas a la Municipalidad de ese cantón "que se realicen los procedimientos de contratación correspondiente para comprar o alquilar un terreno apropiado para la ubicación del nuevo relleno sanitario y hasta tanto entre en operación el nuevo relleno, que se cumpla con las medidas técnicas giradas por el Ministerio de Salud para el tratamiento de lixiviados, gases y desechos sólidos dentro del relleno, de manera que se reduzca el impacto en la población." <sup>33</sup>*

En este período inicial de la Defensoría se atendieron denuncias de pobladores de los cantones de Alajuela, Palmares, Santa Bárbara y Barva, debido al mal manejo de los desechos en los botaderos municipales, motivo por el cual se giraron las respectivas recomendaciones en defensa del medio ambiente y la salud de los vecinos, quedando en evidencia que el problema de la mala gestión administrativa respecto de los desechos se agudiza en la gran área metropolitana, dado que la población del país se concentra en la zona central del territorio, no obstante el problema se ha generalizado en todo el territorio nacional.

En 1996, la Defensoría concentró sus esfuerzos en el análisis de la participación municipal en el manejo y disposición final de desechos sólidos en rellenos. Al respecto, el Informe Anual de Labores 1995-96 resaltó que la Sala Constitucional<sup>34</sup> ha señalado que ni la imposibilidad económica de construir un relleno sanitario que reúna las condiciones apropiadas, ni la expectativa de que el Gobierno Central le dé una solución general al problema, son argumentos válidos para que los entes obligados a construir y mantener los rellenos sanitarios (las municipalidades), dejen de cumplir sus obligaciones, especialmente cuando se toma en consideración que los gobiernos locales reiteradamente aparecen como los infractores de las normas de salud que rigen el manejo y disposición final de los desechos.

Asimismo, del análisis de casos como el del relleno de Río Azul y otros depósitos de basura en el territorio nacional, la Defensoría demostró y puso en evidencia que los desechos no recibían ningún tipo de tratamiento técnico, con los consecuentes riesgos para la salud de la población y la protección del ambiente. Esta situación se ve agravada por la creciente generación de desechos industriales y hospitalarios, catalogados muchos de ellos como peligrosos o altamente contaminantes, que son depositados en los mismos sitios en que se dispone de los desechos domésticos.

La Defensoría continuó realizando esfuerzos para que las autoridades competentes transformaran los botaderos de basura en verdaderos rellenos sanitarios, con el fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones vecinas a estos sitios y de proteger el medio ambiente. En ese sentido, se realizaron gestiones principalmente en cuanto a los botaderos o rellenos de Río Azul y Zagala<sup>35</sup>, que más adelante se analizarán en forma individual para ilustrar la situación actual e insistir en que la problemática persiste. Asimismo, se insistió en el Informe Anual de Labores 1997-98 en la necesidad de dar tratamiento especial a los desechos hospitalarios y a los desechos industriales peligrosos.

Evidencia de que el problema de los desechos sólidos es un tema de manejo histórico en la Defensoría es que el Informe Anual de Labores de la Defensoría del período 1998-99 refleja un avance en manejo y disposición de desechos dada la creación de verdaderos rellenos sanitarios en algunas localidades; no obstante, la mayoría de los desechos sólidos generados en el país continuaban depositándose en sitios donde no recibían el tratamiento adecuado. De la misma

<sup>33</sup> Defensoría de los Habitantes de la República, Informe Anual de Labores 1994-95, p.16.

<sup>34</sup> Voto N° 0915-94.

<sup>35</sup> Expedientes N° 0290-03-95 y 07751-23-99 respectivamente.

forma, si bien la Caja Costarricense de Seguro Social inició un proceso para realizar un manejo adecuado de los desechos hospitalarios en clínicas y hospitales públicos y privados, la disposición final de los mismos continuaba llevándose a cabo en los sitios donde se depositan los desechos ordinarios, con las graves consecuencias sobre el ambiente y la salud de las personas.

### **c. Depósito de los Desechos Domésticos e Industriales**

Para un abordaje sistémico de la situación de los desechos en el país es importante referirse de forma individual a la situación de los rellenos sanitarios en los cuales son depositados los desechos domésticos e industriales del país.

#### *i. Rellenos Sanitarios*

Una de las causas de mayor impacto en lo que a contaminación del medio ambiente y detrimento de la calidad de vida de los y las habitantes es el exponencial aumento en la producción de desechos. Esto, aunado a una mala disposición y gestión técnica, potencia los riesgos a la salud y la vida misma, comprometiendo seriamente el futuro así como la inversión social destinada a los programas de cobertura en salud pública. En este aparte es menester hacer referencia a la gestión de los desechos domésticos e industriales en los rellenos sanitarios.

Durante muchos años en el país existieron únicamente botaderos o depósitos de basura donde los desechos no recibían ningún tipo de tratamiento técnico adecuado que evitara que dichos desechos generaran contaminación y afectación del ambiente y la salud de las comunidades aledañas, lo cual ha impactado seriamente el ambiente. No obstante, en los últimos años lo insostenible de la situación, la gravedad de los riesgos a la salud y al ambiente, así como las labores de concientización sobre este tema, tales como las realizadas por esta Defensoría, han llevado a que los entes estatales encargados de la materia y algunos municipios hayan tomado algunas acciones para la instalación de verdaderos rellenos sanitarios nuevos o para la recuperación y transformación de antiguos botaderos en rellenos sanitarios donde la basura reciba un tratamiento de acuerdo a las normas técnicas y científicas vigentes, decisiones que de ningún modo son suficientes. A continuación se presenta el estado de los principales rellenos sanitarios del país.

#### *ii. Relleno Sanitario de Río Azul*

En el caso del relleno de Río Azul, expediente N° 0290-03-95, la Defensoría emitió a inicios de 1995, el informe CV-758-95, en el cual recomendaba se iniciara el proceso de cierre técnico del relleno. Desde ese entonces, el relleno estuvo a cargo de distintas instituciones, como el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Emergencia. Sin embargo, la operación del relleno no era la ideal e incluso, en abril de 1999, se le solicitó a la Defensoría actuar como mediadora entre los dirigentes comunales y las instituciones del Estado, cuando los pobladores de las comunidades vecinas bloquearon la entrada del relleno para evitar el ingreso de más basura debido a los problemas de contaminación que les aquejaban. En el año 2000 asumió las funciones de administración del relleno la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR), conformada por las Municipalidades de Curridabat y La Unión, con lo cual se ha podido dar un mejor seguimiento al proceso de cierre técnico.

Este proceso, si bien se había venido desarrollando desde años atrás, empezó formalmente en el mes de setiembre de 2002, cuando la Contraloría General de la República refrendó el contrato entre FEDEMUR y la empresa WPP para realizar las obras necesarias. Este proceso, según la información recopilada por la Defensoría en sus acciones de seguimiento a este caso, se encuentra completo en un sesenta por ciento aproximadamente, habiéndose abierto

recientemente la planta de tratamiento de lixiviados (una de las obras claves para ejecutar el cierre técnico), y deberá estar concluido para el 20 de setiembre de 2005, fecha en que no se podrá depositar más basura en el relleno de Río Azul.

La planta de tratamiento, junto con la red de drenajes construida para la recolección de los líquidos percolados, permitirá que se le de un adecuado tratamiento a los lixiviados generados por la basura depositada en el relleno, lo que significa que se evitará la contaminación de las aguas y del ambiente en general como sucedía en el pasado. Otras obras del cierre técnico que ya se han realizado o están en construcción incluyen el cercado perimetral del relleno, el sistema de colección y evacuación de aguas pluviales y la construcción de la planta con la cual la Compañía Nacional de Fuerza y Luz aprovechará los gases desprendidos por la basura para generar electricidad.

Es importante destacar que la fecha fijada por el Ministerio de Salud para la finalización del proceso de cierre técnico (20 de setiembre de 2005), basada en la fecha de **finalización** del contrato refrendado por la Contraloría General de la República, no respeta un pronunciamiento de la Sala Constitucional que ordenaba el cierre del relleno de Río Azul para el mes de diciembre de 2003. No obstante, el Ministerio de Salud ha indicado que no se puede hacer el cierre antes de esa fecha debido al contrato refrendado por la Contraloría y al hecho de que no existen por el momento opciones viables donde depositar la basura de los municipios que actualmente la depositan en ese lugar.

Llama la atención de esta Defensoría que a un año y medio del cierre técnico de Río Azul -aún con el incumplimiento de la sentencia de la Sala Constitucional- no se tiene certeza de qué va a ocurrir con los desechos producidos por las Municipalidades de Curridabat, La Unión, Desamparados, Aserri, Moravia, Goicoechea, Tibás, Alajuelita, Coronado y Montes de Oca, que junto a los desechos de clientes privados suman cerca de 800 toneladas diarias.

En ese sentido la Defensoría, así como ha insistido en el cierre técnico de Río Azul, hace un llamado vehemente a las autoridades sanitarias del Poder Ejecutivo, especialmente el Ministerio de Salud y municipales a efectos de que coordinen acciones en aras de que se dispongan todas las medidas administrativas, técnicas y económicas necesarias para la ubicación de un nuevo relleno sanitario para el sector central del país, el cual deberá entrar en funcionamiento antes de la fecha de cierre del relleno de Río Azul. Estas medidas deberán estar revestidas de los estudios técnicos de impacto ambiental correspondientes para que el sitio escogido reúna todas las condiciones que permitan una disposición segura y sostenible durante el tiempo de vida útil del mismo.

Nótese que se da cuenta a la Asamblea Legislativa a efectos de que por vía del control político se convoque a las autoridades a rendir cuentas puntuales y oportunas sobre la sustitución del relleno sanitario de Río Azul, cuyo plazo de cierre es perentorio. La situación ambiental y de salud de la Gran Área Metropolitana no admite improvisaciones en este tema.

### *iii. Del Botadero al Relleno Sanitario de Limón*

La Defensoría de los Habitantes tramitó el expediente número 7237-23-99, en el que se conoció una denuncia presentada respecto del mal funcionamiento del botadero de basura en Sandoval, cantón central de Limón, el cual recibe un promedio semanal de 336,54 toneladas de desechos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Informe al Concejo Municipal de fecha 14 de abril de 2004, suscrito por el Encargado de manejo de la basura de la Municipalidad de Limón.

El 29 de marzo del 2000 se emitió un informe final con recomendaciones en el que se determinó que existía un grave problema con el manejo y disposición de los desechos sólidos en esta comunidad, los cuales no se trataban adecuadamente y en el campo no se cubrían en forma sistemática y ordenada.

Una vez realizado un estudio detallado, se recomendó: *"Proceder con el cierre técnico del relleno sanitario e iniciar de inmediato los trámites necesarios para la elaboración y aprobación de los estudios requeridos para los permisos de instalación, construcción y funcionamiento del nuevo relleno sanitario."*

Después de insistentes gestiones se recibió el oficio DPAH-1574-2000 del 22 de agosto del 2000, suscrito por el Director de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, según el cual se había procedido al cierre técnico del botadero en conflicto. Sin embargo el 21 de junio del 2001, se informó que el cierre técnico no se había podido ejecutar en vista de que los recursos legales presentados habían atrasado el proceso. Además se indicó la necesidad de contar con una alternativa de depósito de la basura, en vista del inminente cierre.

Posteriormente el Ministerio de Salud informó sobre una visita realizada al lugar en la que confirmó que efectivamente en el lugar existían serios problemas de manejo y depósito de los desechos.

La Defensoría procedió, nuevamente, a visitar la zona en compañía de funcionarios del Ministerio del Ambiente y Energía, en diciembre del 2001 y se determinó que efectivamente el problema de manejo y depósito de los desechos no se había solucionado satisfactoriamente, a pesar de que existían mejoras en el botadero, ya que en la zona se estaban realizando obras de saneamiento del antiguo botadero, así como la construcción de una nueva celda.

La Defensoría procedió en coordinación con varias instituciones a realizar visitas periódicas a la zona, para la obtención de criterios de expertos en el campo de que se trata, así como gestiones varias, formales e informales, donde se involucró a varias instituciones, a saber, Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente y Energía, Secretaría Técnica Nacional y la Municipalidad de Limón, entes responsables de la atención del manejo y depósito de la basura.

El 4 de noviembre del 2002 el Ministerio de Salud por oficio UPAH-CAH-4323-02 informó sobre una visita realizada al lugar en cuestión detectándose una serie de irregularidades en el funcionamiento del relleno sanitario, pese a las obras ejecutadas.

Posteriormente se volvió a recibir una queja en las oficinas de la Defensoría de los Habitantes, Sede Regional Limón, por parte de los vecinos del lugar alegando que existían nuevamente molestias graves por la forma en que estaba funcionando el relleno, en esta oportunidad la Defensoría de los Habitantes, realizó varias gestiones a efecto de que el problema planteado se atendiera oportunamente.

La Defensoría presentó una gestión ante las autoridades judiciales para que se testimoniaran piezas contra el Alcalde Municipal de Limón ya que se consideró que no se había atendido el fallo de la Sala Constitucional, el 19 de enero del 2004, sin embargo por resolución número 01002-2004 de las 14 horas con treinta y nueve minutos del 2004 se declaró sin lugar el citado recurso por parte de la Sala Constitucional alegando que el mismo era improcedente pues el plazo para el cumplimiento de lo ordenado por la Sala no había expirado.

La Defensoría está coordinando acciones para atender la problemática con la Contraloría General de la República, instancia que emitió el informe FOE-AM-0610 del 19 de diciembre del 2003, del Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, a efecto de que las recomendaciones sean atendidas en forma oportuna.

Sin embargo y a pesar de las gestiones realizadas en los diarios nacionales se informó el día 22 de mayo del 2004<sup>37</sup>, que la Municipalidad de Limón había tomado la determinación de no recoger la basura, en vista de que la Contraloría General de la República había ordenado una investigación en torno al pago de los servicios contratados para el tratamiento de los desechos, situación que en realidad no se dio.

Con suma preocupación se aborda el tema de manejo y disposición de desechos en la provincia de Limón, toda vez que tanto la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y esta Defensoría han acreditado en distintos momentos esta problemática sin que haya existido los esfuerzos suficientes así como la voluntad administrativa y política de dar una solución definitiva con las graves consecuencias que sobre la salud y el ambiente representan.

#### *iv. Parque de Tecnología Ambiental (La Carpio)*

El Parque de Tecnología Ambiental es el relleno sanitario utilizado por la Municipalidad de San José ubicado en el distrito de La Uruca. Esta Defensoría, en el año 2000, abrió una investigación sobre la operación de este relleno, a raíz del temor de algunos vecinos de la Uruca de que éste se convirtiera en un botadero.

Tras la investigación, la Defensoría consideró que el relleno sanitario cumple con todos los requisitos indispensables para su funcionamiento ya que no se trata de un botadero de basura, sino de un sistema controlado y mecanizado de tratamiento de desechos; no obstante, se giraron una serie de recomendaciones a las instituciones relacionadas con la operación del Parque Ambiental, incluyendo a la Municipalidad de San José, al Ministerio de Salud y al Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin que se garantice el adecuado funcionamiento del relleno, de las cuales las recomendaciones más relevantes se detallan a continuación:

- *"Asegurar a la población que el relleno sanitario denominado "Parque de Tecnología Industrial" cumpla con las disposiciones técnicas y requisitos que señala el Reglamento sobre rellenos sanitarios, así como con las demás normas legales al respecto para eliminar todo riesgo de contaminación al medio ambiente y, principalmente, a las fuentes de agua, realizando visitas periódicas y revisando los reportes que la empresa EBI de Costa Rica proporcione.*
- *Establecer la rendición de una garantía suficiente y rápidamente ejecutable, por parte de Empresas Berthier EBI de Costa Rica o su casa matriz, -según disponga la Procuraduría General de la República- que responda ante cualquier eventualidad que comprometa los recursos que puedan verse afectados con la actividad del relleno.*
- *Debe definirse claramente, y así deberá consignarse en los compromisos con la empresa y los contratos que al efecto se suscriban, que en el relleno sanitario a administrar por empresas Berthier EBI de Costa Rica, en La Carpio, no se recibirán desechos industriales peligrosos ni hospitalarios no tratados.*

<sup>37</sup> La Nación, Noticias Nacionales, 22 de mayo de 2004.



- *Informar a los habitantes del proceso de operación y cierre técnico del relleno sanitario para que exista una adecuada participación ciudadana y cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y la Constitución Política, estableciendo para ello mecanismos adecuados y oportunos de información y consulta.*<sup>138</sup>

Al respecto, se ha venido realizando una labor continua de seguimiento de estas recomendaciones y del adecuado funcionamiento del relleno; sin embargo, esta Defensoría insiste en la necesidad de que el Ministerio de Salud continúe realizando la supervisión correspondiente del mismo, tal y como lo exige la ley, de modo que se continúe garantizando una operación libre de una eventual contaminación de las aguas subterráneas y del ambiente en general, así como libre de molestias para los habitantes de las comunidades vecinas.

v. *Relleno Los Mangos (Alajuela)*

En la Defensoría de los Habitantes se tramitó una denuncia en el año 2002, expediente N° 12544-23-2002, referente a problemas por la ampliación del relleno sanitario Los Mangos, ubicado en Alajuela y administrado por la una empresa privada, sin cumplir con las regulaciones dictadas por la normativa nacional.

De acuerdo con inspecciones realizadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y el Ministerio de Salud, se verificaron una serie de anomalías en el relleno, como que se estaba construyendo una nueva celda en la parte oeste, se estaba presentando además afloramiento de lixiviados, erosión y arrastre de sedimentos hacia una quebrada, asimismo, se observó que no se respetaba la zona de protección del río Itiquis.

Al respecto, mediante informe final número 11784-2003-DHR, de fecha 6 de enero de 2003, se giraron las siguientes recomendaciones:

***"AL MINISTERIO DE SALUD: Dirección de Protección al Ambiente Humano y Región Central Norte:***

- 1.- *Realizar un monitoreo periódico sobre las mejoras ordenadas por ese ministerio y, si en un tiempo breve la WPP de Costa Rica no ha realizado las acciones correctivas indicadas, girar las ordenes sanitarias correspondientes.*
- 2.- *En caso de que continúe la fuga de lixiviados hacia el río Itiquis, proceder a interponer la denuncia por violación al artículo 132 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Realizar análisis de aguas de la quebrada para constatar el nivel de contaminación de éste y si la fuente es el relleno.*
- 3.- *Considerar la medida de ordenarle a la WPP de Costa Rica que acondicione un sitio especial para la disposición final y tratamiento de desechos hospitalarios dentro del relleno sanitario Los Mangos.*
- 4.- *Mantener informada a la Defensoría de los Habitantes y a la comunidad, sobre las acciones que se realicen para la solución integral del problema.*

***AL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA, Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA):***



1.- *Proceder a realizar visita de inspección, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Alajuela, para verificar el cumplimiento de las medidas correctivas indicadas mediante resolución 782-2002-SETENA del 25 de setiembre de 2002.*

2.- *En caso de incumplimiento, proceder a realizar las acciones legales y administrativas correspondientes.*

3.- *En caso de que sí se hayan cumplido, realizar visitas periódicas de monitoreo y vigilancia de la operación del relleno, con tal de asegurar a la población que se está cumpliendo la normativa nacional, asegurando un medio ambiente sano.*

#### **A LA MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA:**

1.- *Coordinar acciones con el Ministerio de Salud y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, para controlar y vigilar las actividades del relleno sanitario Los Mangos, y en caso de encontrar anomalías, proceder como corresponda.*

2.- *Asegurar una adecuada información a los vecinos de la Asociación de Desarrollo Integral de Dulce Nombre de La Garita de Alajuela."*

La Defensoría ha continuado brindando seguimiento a este asunto, con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

El Ministerio de Salud ha realizado monitoreos del cumplimiento de estas medidas, informando a esta Defensoría que se había cumplido con lo siguiente: se solventó el problema de arrastre de sedimentos al río Itiquis; las obras de drenaje de lixiviados se han venido construyendo según fueron aprobadas en el estudio de impacto ambiental y los reportes operacionales muestran que por el momento no ha habido descargas de lixiviados al río; se colocaron mallas perimetrales en las áreas de descarga de desechos para evitar la dispersión de los desechos a causa del viento, y el área de mantenimiento, que se encontraba en la zona de protección de la quebrada ubicada en el sector este del relleno, fue trasladada al sector oeste, tal como se había ordenado.

Sin embargo, también se informó que fue denegado el visto bueno de ubicación para la construcción y ampliación de la nueva celda, por cuanto ésta se ubicaría en un terreno independiente al actual relleno y se necesita primero obtener la viabilidad ambiental de parte de la SETENA. Asimismo, se detectó un problema por el arrastre de polvos y partículas, el cual debe solventarse, además se deben instalar más quemadores que eviten el afloramiento de gases, una de las principales denuncias de los vecinos y hace falta la construcción de la planta de tratamiento de lixiviados.

Estas condiciones en que opera el citado relleno preocupan a la Defensoría toda vez que se ha constatado, según las propias autoridades de Salud, que no son las óptimas; de ahí que la Defensoría de los Habitantes insiste en llamar la atención respecto del tema porque la provincia de Alajuela, tiene muy comprometido su patrimonio natural, especialmente con las fuentes de agua para consumo humano particularmente del río Itiquis. En razón de esto, la Defensoría continuará con el seguimiento del presente asunto, haciendo hincapié en que las autoridades deben brindar una respuesta más oportuna y planificada respecto del manejo de desechos en esta provincia, dado su crecimiento urbano.

*vi. Otros rellenos sanitarios*

Otros cantones también han realizado las gestiones necesarias para rehabilitar los botaderos con que disponían instalando rellenos nuevos, como es el caso de Carrillo. El relleno sanitario de Carrillo es, de hecho, el único de la provincia de Guanacaste que opera de manera sostenida, en contraste con otras comunidades, como Nicoya y Santa Cruz, las cuales enfrentan grandes problemas sanitarios y ambientales debido a que la basura no recibe ningún tipo de tratamiento. Nótese que éstas comunidades guanacastecas enfrentan índices de desarrollo humano muy bajos y que el problema de desechos contribuye a que estos indicadores no mejoren, en detrimento de la calidad de vida de la población.

El relleno sanitario de Carrillo es otro ejemplo, junto con el del relleno de Río Azul, de botaderos que han pasado por un proceso de recuperación que los ha llevado a funcionar adecuadamente como rellenos sanitarios. Este botadero había sido clausurado en el año 2001; no obstante, en el 2002 se inició el "Proyecto de Operación Mejorada del Vertedero de Carrillo", en el que han participado la Municipalidad de Carrillo y una empresa privada especializada contratada para tales efectos, bajo la supervisión del Ministerio de Salud. Este proyecto de mejoramiento permitiría que la vida útil se extienda por un plazo de cinco años aproximadamente. No obstante, este plazo se estaría alcanzando en unos tres años más, lo cual, sumado a las pésimas condiciones de operación de los botaderos a cielo abierto que funcionan en la provincia, hacen urgente el que se atienda este problema y se busque una solución efectiva y viable para el manejo y disposición final de los desechos en la provincia de Guanacaste en el futuro.

La Defensoría ha insistido reiteradamente, respecto al tema del manejo de desechos sólidos, que el Estado debe procurar las óptimas condiciones del ambiente y evitar acciones que generen contaminación, por lo que las instituciones deben velar porque se cumplan las disposiciones técnicas y de protección para que no se contaminen las fuentes de agua y, en general, el medio ambiente, para lo cual el Gobierno debe utilizar los instrumentos indispensables para hacerlo posible y concentrar sus esfuerzos en las comunidades más vulnerables.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que las municipalidades y el Ministerio de Salud deben asegurar a la población que se cumplirá con lo dispuesto en la normativa ambiental y sanitaria vigente, así como la legislación aplicable al caso. Al mismo tiempo, deben adoptarse las medidas necesarias para que no se contaminen los cuerpos de agua, la atmósfera y brindar un adecuado tratamiento a los lixiviados del proceso de degradación de los desechos, que constituyen grandes retos para el caso de Guanacaste el recurso hídrico, su abastecimiento y preservación.

Por otra parte, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, el Estado debe atender con especial prioridad el tema del manejo y disposición de desechos sólidos en la provincia de Guanacaste, dado el impacto que ha sufrido y sufre la provincia por las condiciones climáticas propias de la zona, así como las condiciones hidrogeológicas y de desarrollo urbano y turístico, entre otros. Lo anterior obliga a priorizar en aras de satisfacer, reconocer y vivificar el artículo 50 constitucional, que garantiza el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

*vii. Proyecto de Relleno Sanitario en Atenas*

Bajo el expediente N° 15821-23-2003 esta Defensoría investiga la denuncia presentada por un grupo de vecinos de Guácimo, quienes se niegan a que la Municipalidad de Atenas instale un botadero de basura en esa localidad, en una propiedad donde se encuentran abundantes aguas subterráneas, considerando que el suministro de agua potable en la zona se podría ver afectado.

Durante el proceso de investigación que se efectúa y luego de haberse solicitado información a las diferentes instancias competentes en el asunto, se evidencia lo engorroso y lento de los trámites administrativos establecidos por la normativa nacional para el desarrollo de un proyecto en particular, situación que se suma como factor detonante del problema, correspondiendo en este caso al proyecto de "Relleno Sanitario" que desarrolla la Municipalidad de Atenas.

En este caso, por Acuerdo del Consejo Municipal de Atenas de diciembre de 1997 se decidió adquirir una propiedad para instalar el relleno sanitario. En abril de 1999 el proceso de compra de dicho lote fue declarado nulo por la Contraloría General de la República, considerando que los procesos establecidos por la Ley General de la Contratación Administrativa no habían sido cumplidos. Luego de corregir lo actuado y considerando el precedente julio del 2003, la Municipalidad de Atenas realizó la solicitud de autorización para la compra directa del terreno en cuestión, siguiendo todos los procedimientos establecidos por la ley.

En agosto de 2003, la División de Gestión y Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República estableció una serie de aspectos a cumplir por la Municipalidad de Atenas, previo a la autorización de la compra, las cuales están en trámite así como en proceso de estudio. Entre estos el estudio de impacto ambiental, los estudios geológicos e hidrogeológicos así como el permiso de ubicación otorgado por el Ministerio de Salud.

Ya han transcurrido más de 5 años y este proyecto aún se encuentra en trámite sin tener certeza jurídica de cuando existirá una resolución final al respecto, lo cual genera gran preocupación e incertidumbre en la comunidad que no dispone de un terreno adecuado para depositar las 14 toneladas diarias<sup>39</sup> de desechos que producen los habitantes del cantón.

#### *viii. Problemática de depósito de los desechos sólidos en botaderos*

Líneas atrás se describe la crítica situación en que se encuentran los rellenos sanitarios que están habilitados como tales ante las instancias administrativas competentes, así como las negativas consecuencias que la operación ineficiente conlleva para las comunidades.

Es menester referirnos a aquellos sitios en los que operan botaderos de basura, los cuales son predios utilizados, a veces por las mismas autoridades públicas como por los habitantes, para simplemente tirar los desechos sin darles ningún tratamiento y sin guardar la más mínima norma técnica.

Son sitios que pueden ser "público" o "clandestinos" según quien los utilice y para que son utilizados. Preocupa a la Defensoría la proliferación de estos lugares así como el sub-registro o bien el desconocimiento de las autoridades sanitarias de la existencia de los mismos. Esta desinformación agrava y dimensiona en ámbitos no conocidos el impacto ambiental y sobre la salud pública.

---

<sup>39</sup> Datos de proyección a nivel de estudio del estimado diario de desechos, aportados por la Ingeniera Municipal de Atenas.

A continuación abordamos el tema ejemplificando con algunos casos la problemática que se señala:

- **Botadero de Grecia**

El basurero se ubica en la comunidad de Puente Piedra, en terrenos propiedad de la Municipalidad de Grecia.

La problemática de la zona radica en que existe un pronunciamiento de la Sala Constitucional número 2002-06038 de las quince horas con veinticuatro minutos del dieciocho de junio del 2002, según el cual se ordenaba a la Municipalidad tomar las medidas pertinentes a efecto de que se resolviera y atendiera oportunamente lo relacionado con el depósito de la basura.

Sobre el particular, esta Defensoría tramitó el expediente número 15635-23-03, donde se atiende todo lo relacionado con el depósito de la basura, en la citada ciudad.

En los primeros meses del 2004, se realizó una visita al lugar en compañía de funcionarios del Ministerio de Ambiente y Energía, Municipalidad de Grecia y el Ministerio de Salud, además de algunos representantes de la comunidad afectada, para evaluar el funcionamiento del botadero.

En dicha inspección se recorrió toda la zona de la comunidad de Puente de Piedra de Grecia y se observó la presencia de una naciente, sobre cuya permanencia existían dudas por lo que el Ministerio de Ambiente y Energía solicitó al Departamento de Aguas del mismo Ministerio se realizara una visita al sitio y se lograra determinar la naturaleza de la naciente que se encuentra en el botadero.

El Departamento de Aguas por oficio número IMN-DA-0708-2004, informó que efectivamente la naciente en cuestión es de carácter permanente, lo cual denota la vulnerabilidad sobre los recursos hídricos en la zona de Grecia y la muy probable afectación del recurso hídrico por el mal manejo de desechos.

El botadero de basura de Grecia, fue cerrado por el Ministerio de Salud de la localidad, en vista de que no se le estaba dando un tratamiento adecuado. El Ministerio sostiene que hasta que no se le presente un proyecto completo sobre el tratamiento que se le dará a los desechos, dicha autoridad no autorizará la apertura de ningún botadero ni relleno en la zona. Actualmente, la Municipalidad de Grecia deposita entre 900 y 940 toneladas mensuales<sup>40</sup> de desechos en el relleno sanitario de Los Mangos, en Alajuela, además que la situación entorno a los desechos no tradicionales no se ha resuelto.

- **Botadero de Zagala, (Puntarenas, Montes de Oro y Esparza)**

La Defensoría de los Habitantes, visitó en setiembre de 1997, la zona de Puntarenas y recibió de los habitantes del lugar, denuncias por la operación del botadero de basura, ubicado en la localidad de Zagala, el cual recibe desechos sólidos provenientes de las comunidades de Puntarenas, Montes de Oro y Esparza. Según la investigación realizada, dichos desechos no recibían tratamiento alguno sino que de vez en cuando reciben una simple cobertura de tierra.

---

<sup>40</sup> Datos proporcionados por el Proveedor Municipal de Grecia.

Pese a que esta situación es de conocimiento de las autoridades de Salud, el citado botadero opera al margen de todas las normas sobre el manejo de desechos dictadas al efecto de la propia Ley General de Salud.

Esta precaria situación genera múltiples fuentes de contaminación y amenaza la salud de los pobladores. Esto preocupa a la Defensoría de los Habitantes en el tanto Puntarenas es una zona muy afectada por el dengue. Es conocido que el mosquito transmisor de la enfermedad se incuba y reproduce en objetos desechados que no se tratan.

En su oportunidad, de las comunidades involucradas no mostraron ningún interés en efectuar mejoras o proporcionar el mantenimiento mínimo requerido por el vertedero para que cese la contaminación y la producción de vectores y plagas, tanto para los vecinos como para los cuerpos de agua que se ubican cerca del citado botadero.

Nuevamente y ante el inminente riesgo de que con las lluvias se activen los focos del dengue, la Defensoría de los Habitantes insiste en la necesidad de que las autoridades municipales y de salud de la localidad procuren que el tratamiento de los desechos se ajuste a los criterios técnicos y su operación resulte óptima para los habitantes de la zona.

- **Botaderos Clandestinos**

La problemática de los desechos sólidos es sumamente compleja, abarca no solo el tratamiento y manejo de los desechos tradicionales, sino además todo lo relacionado con el manejo y depósito de los desechos no tradicionales, los que, en vista de que no existe una política apropiada de las instituciones competentes, se depositan en cualquier lugar (lotes vacíos, orillas de los ríos, carreteras con poca vigilancia) ocasionando toda la problemática ya conocida, contaminación de ríos, mantos y el gran riesgo del dengue.

Por otra parte, el problema de los desechos no tradicionales radica entre los que se encuentran escombros y desechos de construcciones, aparatos eléctricos en mal estado, muebles y toda clase de enseres del hogar, partes de automóviles, entre otros aspectos, en la falta de una política adecuada de los entes competentes para la recolección, manejo y tratamiento de los mismos, lo que ocasiona el nacimiento proliferado de botaderos clandestinos que atenta directamente contra la salud, bien jurídico cuya tutela corresponde en forma ordenada y sistemática a todas las autoridades del país, no importando si ellas son locales, regionales o nacionales.

El tratamiento inadecuado e inoportuno de los desechos sólidos promueve el surgimiento de los botaderos clandestinos, de los cuales las Municipalidades no tienen registros certeros de su ubicación y del número de ellos y mucho menos de los efectos adversos sobre el ambiente y la salud. Dada esta falta de conocimiento de la problemática, así como de la casi inexistente coordinación interinstitucional para solventar el problema es que la Defensoría advierte el caos en que el país vive en relación con la disposición de los desechos. Es menester mencionar la actitud irresponsable de algunos habitantes en depositar desechos en botaderos clandestinos ya que la inconsciencia y la falta de consideración de los problemas que esta práctica genera, agrava considerablemente la afectación de los recursos naturales y compromete la salud pública.

**d. Desechos Industriales**

Gran parte de los desechos clasificados como peligrosos corresponden a desechos de actividades o procesos industriales, o a desechos hospitalarios.

De acuerdo con la "Clasificación de residuos según el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", entre los desechos peligrosos se encuentran, por mencionar sólo unos cuantos:

- Desechos resultantes de la producción, la preparación y la utilización de disolventes orgánicos.
- Desechos resultantes de la fabricación, la preparación y la utilización de productos químicos para la preservación de la madera.
- Sustancias y artículos de desechos que contengan, o estén contaminados por bifenilos policlorados (PCB), terfenilos policlorados (PCT) o bifenilos polibromados (PBB).
- Desechos resultantes de la producción, preparación y utilización de tintas, colorantes, pigmentos, pinturas, lacas o barnices.
- Desechos resultantes de la producción y utilización de resinas, látex, plastificantes o colas y adhesivos.
- Asimismo, desechos que contengan metales carbonilos, berilio, cobre, zinc, arsénico, selenio, cadmio, antimonio, telurio, mercurio, plomo, solventes orgánicos halogenados, fenoles, éteres, disolventes orgánicos y otros.<sup>41</sup>

Todos estos desechos son peligrosos por tratarse de explosivos, líquidos o sólidos inflamables, oxidantes, tóxicos (venenos), corrosivos, ecotóxicos, entre otros, incluyendo sustancias tóxicas con efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogénesis.

Es con el fin de evitar los riesgos que presentan estos desechos que se les debe dar un tratamiento adecuado de modo que no se afecte la salud de los habitantes ni el medio ambiente. Para ello, los desechos industriales deben ser dispuestos, tratados o eliminados mediante la operación de eliminación más adecuada. Estas operaciones incluyen:

- rellenos especialmente diseñados (por ejemplo, vertido en compartimentos separados, recubiertos y aislados de otros y del ambiente, etc.),
- incineración en tierra o en el mar,
- depósito dentro o sobre la tierra (por ejemplo, rellenos, etc.),
- tratamiento de la tierra (por ejemplo, biodegradación de desperdicios líquidos o fangosos en suelos, etc.),
- inyección profunda (por ejemplo, inyección de desperdicios bombeables en pozos, domos de sal, fallas geológicas naturales, etc.),
- vertidos en extensiones de agua,
- tratamientos biológicos o fisicoquímicos, y otros.<sup>42</sup>

Además de eliminarse los desechos, existen también otros medios de lidiar con los mismos, tales como las operaciones que pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa y otros usos. Estas opciones comprenden:

- utilización como combustible u otros medios de generar energía,
- recuperación o regeneración de disolventes,
- reciclado o recuperación de metales y compuestos metálicos, y de sustancias orgánicas o inorgánicas,

---

<sup>41</sup> Organización Panamericana de la Salud, Guía para la Definición y Clasificación de Residuos Peligrosos, <http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/fulltext/gtz/defclarp/resanex1.html>

<sup>42</sup> Organización Panamericana de la Salud, Guía para la Definición y Clasificación de Residuos Peligrosos....

- regeneración de ácidos o bases,
- regeneración u otra reutilización de aceites usados.<sup>43</sup>

Este tipo de desechos conlleva graves riesgos a la salud y el ambiente, por lo que la Defensoría insiste en la necesidad urgente de que las autoridades del Estado le den a esta problemática la atención que requiere y se lleven a cabo las acciones necesarias para implementar las soluciones que permitan darle a estos desechos el tratamiento técnico adecuado.

#### e. **Desechos Hospitalarios**

Un asunto realmente preocupante y sobre el cual la Defensoría ha insistido en el pasado, es el manejo de los desechos hospitalarios. Hasta la fecha no existe un sitio que cuente con los requisitos necesarios para recibir y dar el tratamiento técnico adecuado a este tipo de desechos, por lo que se torna urgente el que se acondicione un sitio especial para recibo y tratamiento.

Los desechos generados por las actividades de salud, según la Organización Mundial para la Salud, están compuestos por residuos generales comparables a los desechos domésticos ordinarios, los cuales representan un 80%, y los desechos peligrosos, que comprenden el 20% restante.

Es a estos últimos desechos peligrosos, los cuales pueden ser infecciosos, tóxicos o radiactivos, son los desechos hospitalarios. Este 20% de desechos peligrosos se divide en: un 15% correspondiente a desechos infecciosos (cultivos de agentes infecciosos, desechos de pacientes infectados, desechos contaminados por sangre y sus derivados, muestras desechadas, animales de laboratorio infectados y materiales y equipo contaminados, tales como vendajes y equipo desechables) y anatómicos (partes reconocibles del cuerpo humano y cadáveres de animales); un 1% corresponde a desechos punzocortantes (jeringas, escalpelos y navajas desechables, etc.); un 3% a residuos químicos (solventes y desinfectantes) y farmacéuticos (drogas o sus metabolitos expirados, sin usar o contaminados); y el 1% restante corresponde a desechos genotóxicos (medicamentos citotóxicos contra el cáncer y sus metabolitos, y otros), materia radiactiva (recipientes contaminados con material de diagnóstico radiactivo o materiales radioterapéuticos) y metales pesados (termómetros de mercurio rotos, ente otros).<sup>44</sup>

Esta Defensoría es consciente de que el problema de desechos hospitalarios es sumamente complejo, no obstante, la Caja Costarricense de Seguro Social, principal generador de desechos hospitalarios, debe realizar acciones para dar un adecuado manejo a esta basura en el menor plazo posible. Al respecto, desde unos años atrás, se ha podido constatar que se están realizando algunos esfuerzos para mejorar el manejo de los desechos hospitalarios, optimizando las medidas sanitarias y de seguridad en el manejo de los mismos incorporándose normas técnicas para su operación. Sin embargo, si bien todavía se puede mejorar aún más en este campo, el mayor problema sigue siendo la disposición final de este tipo de desechos.

En ese sentido, es importante reconocer las acciones que se han empezado a llevar a cabo para solventar este problema. El Hospital México es el primer hospital en dar tratamiento a la mayor parte de este tipo de desechos, los cuales tras ser sometidos a un proceso técnico pueden ser dispuestos de la misma forma que los desechos ordinarios. Asimismo, la Caja Costarricense de Seguro Social inició un proceso de licitación para escoger a la empresa que se encargará de

<sup>43</sup> Organización Panamericana de la Salud, Guía para la Definición y Clasificación de Residuos Peligrosos....

<sup>44</sup> Organización Mundial de la Salud, Factsheet N° 253, octubre 2000, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs253/en/print.html>



recolectar y disponer adecuadamente de los desechos hospitalarios de todos los establecimientos de salud de la Caja en todo el país.

No obstante lo anterior, la gran mayoría de los desechos hospitalarios en este país no son dispuestos adecuadamente ni reciben el tratamiento que garantice que dejen de ser un grave riesgo de contaminación del ambiente y de afectación de la salud para las poblaciones cercanas a los sitios en que son depositados. Es por ello, que la Defensoría ha insistido a lo largo del tiempo y aprovecha esta oportunidad para recomendar que, en los nuevos rellenos sanitarios, se establezcan áreas específicas para el manejo y disposición de desechos peligrosos y se considere la posibilidad de establecer, en coordinación con las instituciones involucradas, un relleno u otro sistema de disposición final de desechos industriales y peligrosos de manera separada de los desechos domésticos, de tal manera que se permita habilitar tratamientos específicos a estos últimos.

Del mismo modo, se deben resolver aquellas situaciones internas de los hospitales y centros de salud que dificulten las labores de recolección y disposición de los desechos hospitalarios. Esta Defensoría recientemente comprobó la existencia de una situación de riesgo de este tipo relacionada con el transporte de los desechos hospitalarios dentro del hospital México, donde el elevador de carga destinado al transporte de estos desechos y otros materiales se encuentra fuera de servicio desde hace unos dos años, motivo por el cual se debe destinar a este propósito uno de los cuatro elevadores de uso para pacientes, personal del hospital y público en general. Esta situación se agrava por el hecho de que dos de estos cuatro elevadores frecuentemente se dañan, lo que limita aún los recursos con que cuenta el hospital para prestar los servicios necesarios y, a la vez, aumenta el riesgo de contaminación bioinfecciosa y dificulta dar un manejo apropiado a los desechos.

La Defensoría continuará dando seguimiento a esta problemática, como lo ha hecho hasta la fecha y estará pendiente del resultado del proceso de licitación presentado por la Caja Costarricense de Seguro Social, de modo que finalmente se logre que todos los desechos hospitalarios del país sean recolectados, tratados y dispuestos de la forma que lo exige la normativa que rige la materia. Asimismo, el proceso de licitación deberá realizarse de forma tal que se garantice que se vayan a respetar y no se desperdicien las inversiones hechas en este campo hasta la fecha.

#### **f. Consideraciones Finales**

La disposición final y tratamiento de desechos domésticos, industriales y hospitalarios en este país es un asunto de primordial importancia, en términos no sólo de la amenaza que su inadecuado manejo representa para la Salud Pública, sino también en cuanto a la protección del medio ambiente.

La situación, si bien se han logrado algunos avances importantes en este sentido con la tendencia creciente de instalar nuevos rellenos sanitarios o de rehabilitar los botaderos y transformarlos en rellenos, no deja de ser preocupante y alarmante debido a los riesgos asociados con la inadecuada disposición de los desechos sólidos y a la inacción u omisión de algunas entidades que han permitido que todavía funcionen botaderos de basura, así como el lento avance en la formulación de una política pública comprometida y clara en definir prioridades y recursos.

En virtud de lo anterior, la Defensoría insiste una vez más sobre esta problemática y hace un llamado urgente a las instituciones competentes para que se corrijan las deficiencias actuales en cuanto al tratamiento de los desechos ordinarios y hospitalarios y se planifiquen las obras

necesarias para la adecuada disposición de estos desechos en el futuro. Asimismo, insta a la comunidad nacional para que se concientice respecto de los patrones de consumo, ya que el desmedido crecimiento de los desechos comporta la adopción de estilos de vida que comprometen la calidad de vida de la sociedad y a más largo plazo la supervivencia misma.

El primer llamado a realizar acciones concretas es el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salud, el cual debe agudizar las acciones tendentes a datar de mayores recursos a las Direcciones Regionales para que puedan ejercer las labores de control que la ley les encomienda. Por otra parte las Municipalidades del país deben asumir sus competencias y responsabilizarse directa o por medios contractuales con empresas privadas de la recolección eficiente, la disposición y tratamiento de los desechos.

El problema de los desechos y su disposición es un problema social, y como tal debe tratarse; la Ley y la Política Pública deben ser aplicadas con mayor celo y rigurosidad en aras del bienestar común y el futuro generacional. No está lejos el día en que el país sufra consecuencias ambientales y sociales, hasta la fecha sólo documentadas académicamente en otras latitudes, debido a la falta de acción en un tema cuyas consecuencias se podrían evitar.

#### **4. El transporte público: una deuda con la eficiencia y los derechos de los usuarios**

La Defensoría de los Habitantes, dentro de sus potestades, tiene el deber de velar por el buen funcionamiento de la Administración Pública representada por cada una de las instituciones gubernamentales y evitar que ésta violente o amenace los derechos de los habitantes. En este caso, la Defensoría ha tenido que dedicar tiempo y recurso humano para darle atención inmediata y seguimiento al trabajo, que como institución encargada de regular todo lo relacionado al servicio de transporte público, ha realizado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En este caso, los resultados son alarmantes debido a que, como se refleja en este informe, son constantes las deficiencias en el servicio de transporte público, dejando insatisfechos los requerimientos de los habitantes.

Ahora bien, este problema, va más allá de una unidad de bus en mal estado o falta de respuesta por parte de una de sus oficinas descentralizadas. Estos casos particulares son sólo una manifestación de los problemas estructurales que enfrenta este Ministerio y que no son nuevos. La Defensoría los ha venido denunciando consistentemente durante los últimos 10 años. Sin embargo la situación no sólo no ha mejorado, sino que con el paso del tiempo, los problemas se han agudizado, siendo constante el irrespeto de los derechos de los habitantes.

##### **a. Ministerio de Obras Públicas y Transportes**

Según lo establece la ley No. 3503 Ley Reguladora del Transporte Remunerado en Vehículos Automotores, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes le corresponde ejercer la vigilancia, control y regulación del transporte remunerado de personas, condición que le fue delegada al Consejo de Transporte Público, según se establece en la Ley No. 7969 Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en vehículos en la Modalidad de Taxi. Sin embargo este servicio público se encuentra desde hace varios años en franca crisis, la cual a su vez se observa en el propio Ministerio.

Varias son las razones que han propiciado el deterioro del transporte público colectivo del país, entre ellas se pueden citar: un fuerte aumento del número de vehículos particulares, una escasa y mal orientada infraestructura vial que se ha traducido en severos congestionamientos de las principales vías de acceso a la ciudad de San José y otros centros urbanos; el deterioro de las condiciones de trabajo de la población, situación que en alguna medida ha propiciado la

aparición y proliferación del transporte informal la falta de visión, de acción y liderazgo por parte del MOPT, para encausar el transporte público por derroteros de calidad y eficiencia, lo cual es un problema que se ha venido presentando en varias administraciones.

Pero la crisis del Ministerio de Obras Públicas y Transportes no sólo se manifiesta en la ausencia de acciones oportunas y carencia de control sobre las actividades del transporte público que por ley le corresponde ejercer. El MOPT se ha convertido en una institución inoperante, en donde la gran mayoría de las quejas y/o solicitudes que son gestionadas ante esa instancia, no son resueltas, generando un gran descontento e incertidumbre entre la población.

Lo anterior no solo se presenta en el campo del transporte público sino también es evidente en el ámbito de las obras públicas, en donde las quejas más frecuentes están relacionadas con los siguientes temas:

- Falta de construcción o reparación de puentes y carreteras.
- Falta de señalización vial.
- Incumplimiento en el pago de expropiaciones.
- Falta de atención de la Dirección General de Tránsito para controlar el aparcamiento en zonas prohibidas.
- Falta de mantenimiento de lotes propiedad del Ministerio, entre otros.

Cabe señalar que las quejas se repiten sistemáticamente año con año, sin que el Ministerio tome las medidas pertinentes para corregir esta situación, o al menos tratar de minimizar los problemas.

Ante esta la falta de respuesta, muchos de los quejosos acuden a la Defensoría de los Habitantes a buscar ayuda para que interceda ante ese Ministerio con el fin de que les resuelva sus peticiones, pero tampoco a la Defensoría se le brinda respuesta, lo cual deja en indefensión al ciudadano, que ya no sabe dónde recurrir para que se le dé solución a los problemas planteados.

Un ejemplo de la inoperancia del MOPT, fue la situación que se presentó en el proceso licitatorio 1-96 de adjudicación de concesión de servicio de cabotaje entre Puntarenas y Paquera, modalidad ferry. En este proceso participaron las empresas Naviera Tambor S.A. y Asociación de Desarrollo Integral de Paquera (ASOCIACIÓN DE DESARROLLLO DE PAQUERA), ésta última adjudicataria de la citada concesión.

En este caso el Ministerio, incurrió en una serie de errores y omisiones que motivaron que se perjudicara no sólo a las partes involucradas, sino también a la Administración Pública como tal, sobre todo en el momento en que se debían formalizar los trámites para que la Asociación de Desarrollo Integral de Paquera, brindara el servicio en forma eficaz, continua y sobre todo legal.

Las autoridades del MOPT fueron desordenadas, negligentes y desinteresadas a la hora de la formalización de trámites para la concesión. El contrato nunca se firmó. Por otro lado, como es usual, la Naviera Tambor quien perdió la licitación, recurrió el acto de adjudicación, tanto en sede Administrativa como en Sede Judicial. El MOPT, en lugar de instar a la Asociación de Desarrollo Integral de Paquera a iniciar operaciones como correspondía, de una manera sorpresiva e inusual, toleró un mecanismo para que ambas empresas brindaran el servicio de cabotaje, por medio de un convenio en conjunto de servicio de Cabotaje, avalado tanto por las autoridades de ese momento como por las actuales, "hasta que las impugnaciones se

resolvieran". En el momento en que este convenio fue puesto en práctica por ambas empresas, surgieron una cantidad de problemas que ni el mismo Ministerio pudo resolver.

Al momento en que el asunto fue analizado por la Defensoría, no existía forma de subsanar los errores cometidos. Incluso al día de hoy hay un nuevo concesionario, pero no por ello, se eliminaron las anomalías cometidas por el MOPT en el proceso en cuestión.

Si el Ministerio hubiera actuado con diligencia para celebrar la firma del contrato, o en su defecto para caducar la concesión, porque la ASOCIACIÓN DE DESARROLLLO DE PAQUERA nunca se presentó a firmarlo, se hubiera evitado la incertidumbre, los gastos en que incurrieron tanto la Administración Pública como la Asociación de Desarrollo de Paquera y la inadecuada señal de inseguridad jurídica dada a los inversionistas interesados en instalarse en el país.

Por otro lado, si el MOPT hubiera cuestionado la legalidad del convenio conjunto, desde un principio se habría evitado la situación ilegal que generó el funcionamiento compartido de ambas empresas.

Finalmente el Ministerio hubiera ejercido sus potestades como ente rector y no hubiera olvidado el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, que permite la ejecución de los actos administrativos, aún estando impugnados en la vía contenciosa administrativa. En tal caso no se hubiera tenido que recurrir, al inválido mecanismo del contrato en conjunto, sentando el precedente de que esto permitiría que en cualquier licitación se pongan de acuerdo los oferentes para repartirse su parte, en este caso la ganancia, desnaturalizando así la RAZON DE SER de la licitación.

Entre los problemas más graves que se produjeron, la Defensoría detectó los siguientes:

- El contrato de servicio en conjunto que celebraron ambas empresas y que era avalado por autoridades del MOPT, era ilegal pero el Ministerio ni siquiera se lo cuestionó.
- Mientras ambas empresas brindaban servicio en conjunto, se debía formalizar el contrato de concesión a favor de la ASOCIACIÓN DE DESARROLLLO DE PAQUERA, lo cual nunca ocurrió.
- Extrañamente no hubo seguimiento para la formalización ni firma del Contrato de concesión, tanto de parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como de la Asociación de Desarrollo Integral de Paquera.
- La ASOCIACIÓN DE DESARROLLLO DE PAQUERA, a pesar de ser parte del convenio de servicio en conjunto, seguía manteniendo los derechos como concesionaria en lo que correspondía pero no actuó como tal y la misma no podía realizar ningún tipo de negociación y mucho menos acordar la participación de terceros, en este caso Naviera Tambor, pues nunca existió una autorización expresa y motivada por parte de la administración concedente, el MOPT.
- Se ordenó el envío del expediente administrativo a la Dirección Jurídica del MOPT para la confección del Contrato de formalización pero esto no se realizó.

Dado lo anterior, es evidente que existió desorden e incluso desconocimiento del ordenamiento jurídico, tanto por parte de las anteriores como las actuales autoridades del MOPT.

Por otra parte, también fue notoria la tolerancia del Ministerio al permitir que ambas empresas ofrecieran en forma conjunta un servicio de cabotaje, aprovechándose de la situación y dejando de lado los trámites que se deben cumplir para brindar un servicio público de acuerdo con la ley.

En este caso, la Defensoría estima que las actuaciones y omisiones del MOPT constituyen un pésimo precedente y una inadecuada señal para los habitantes y para los inversionistas, quienes pueden interpretar que el Estado costarricense no brinda condiciones de seguridad jurídica a quienes les concede servicios públicos de transportes.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes en todo momento fue parte activa del desorden que se produjo en todo el proceso de formalización de la Licitación No. 1-96. Queda claro que el MOPT nunca tuvo clara su posición como ente rector ni respetó al interés público, que en este caso se vió afectado en todos sus extremos.

Ante todo la Defensoría tuvo por demostrado que a pesar de que hubo vicios, errores y sobre todo negligencia por parte de las autoridades del MOPT, el problema no se resolvió. Tanto fue así, que finalmente la concesión caducó, la adjudicataria nunca ejerció sus derechos, dos empresas terminaron por brindar -ilegalmente- el servicio en forma conjunta y el nuevo proceso licitatorio salió a concurso y fue adjudicado a la misma que impugnó la licitación y que operó conjuntamente con la Asociación de Desarrollo de Paquera.

Lo anterior refleja la notoria incapacidad que tiene el MOPT para resolver y tomar decisiones inmediatas que eviten complicaciones en los procedimientos y que permitan una adecuada y oportuna solución de los casos que se le presentan.

#### **b. Consejo de Transporte Público**

Con la promulgación de la Ley No. 7969, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, del 28 de enero del 2000, se creó el Consejo de Transporte Público dándole atribuciones como ente rector en esta materia. Dentro de las potestades que le confiere dicha ley, está generar los cambios que sean necesarios en el sistema de transporte, para que el usuario reciba un servicio eficaz y de calidad, así como buscar la solución a los problemas del sector.

Cabe señalar que el Consejo de Transporte Público es producto de las políticas de desconcentración que han venido impulsando las últimas Administraciones, como medidas para mejorar la gestión pública y el desarrollo nacional. Sin embargo, todo parece indicar que el Consejo no ha logrado asumir el rol que le corresponde desempeñar, tal como lo señala la Contraloría General de la República en su "Informe sobre el estudio de la gestión realizada por el Consejo de Transporte Público", en el que manifiesta que *"... las políticas institucionales enunciadas por el Consejo en los documentos emitidos a esta Contraloría, se refieren más bien a políticas de gobierno, y no a políticas propias de esa Institución..."*

Por otro lado, con la promulgación de la ley No. 7969, el Consejo de Transporte Público asumió las funciones de regulación, control y vigilancia del servicio de transporte Público, para, en representación del Estado, cumplir con la obligación constitucional de garantizarle a la ciudadanía, contar con medios de transporte modernos, eficientes, adecuados y seguros.

A pesar de que la regulación, control y vigilancia son unas de las actividades sustantivas del Consejo y que para garantizarle a los y las habitantes del país un servicio de calidad, es

imprescindible que estas actividades se hagan en forma adecuada y oportuna esa función no es desarrollada por el Consejo, debido a que por ejemplo, las unidades técnicas no cuentan con programas previamente establecidos en los que se planifique la manera como se va a fiscalizar el transporte, ni ejercen un seguimiento sobre las recomendaciones que eventualmente realizan a los operadores del servicio.

La situación descrita se ve reflejada en la deficiente atención que ejerce el Consejo sobre las quejas o solicitudes que son tramitadas ante ese organismo, entre los cuales se pueden citar los siguientes:

- Exceso de contaminación alrededor de las terminales de autobuses.
- Demora en la renovación de permisos del transporte de estudiantes.
- Omisión de respuesta a solicitudes presentadas por empresarios del transporte público.
- Cobro de tarifas no autorizadas.
- Incumplimiento de horarios autorizados por el MOPT.
- Unidades en mal estado mecánico y de carrocería, entre otros.

Por otro lado, a partir de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes en la atención de quejas de transporte, se ha constatado que uno de los problemas que presenta este órgano es precisamente la incapacidad administrativa y técnica para responder y resolver los grandes problemas que existen a nivel de transporte remunerado de personas, reflejado en las múltiples quejas y solicitudes que presentan los habitantes a dicho Consejo y que nunca reciben respuesta o al menos no la reciben en un plazo razonable.

En este sentido son muchas las quejas que constantemente ingresan al Consejo de Transporte Público sin que se dé una respuesta oportuna y satisfactoria, las cuales al configurarse la omisión de respuesta, llegan a ser de conocimiento de la Defensoría. Los habitantes acuden a la institución con el fin de que interceda ante dicho Consejo para resolver las denuncias presentadas por los habitantes.

A pesar de la gran cantidad de denuncias que se presentan, la Defensoría de los Habitantes ha detectado que la labor de control por parte de dicho Consejo, presenta serias deficiencias que son el reflejo, en parte, de una inadecuada estructura organizacional, donde se aprecia la carencia de personal, especialmente técnico y la falta de financiamiento para llevar a cabo los proyectos que por ley le corresponden desarrollar al Consejo de Transporte Público.

El Transitorio V de la ley No. 7969 otorga al Consejo la posibilidad de realizar gastos corrientes y las inversiones que considere oportunas, sin las limitaciones impuestas por la Autoridad Presupuestaria. Sin embargo esta autorización sólo fue válida por los primeros tres años a partir de la creación del Consejo.

Lamentablemente, tal y como la Defensoría lo denunció en el Informe Anual 2002-2003, el Consejo de Transporte Público no aprovechó esta ventaja que le otorgó la ley para contratar el personal idóneo, así como para hacer las inversiones necesarias que le permitieran desarrollar sus proyectos de desarrollo del transporte público. De acuerdo con la Ley No. 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en vehículos en la modalidad de Taxi, se establecen, para el Consejo de Transporte Público, cuatro fuentes de financiamiento a saber:

- a) Los fondos procedentes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

- b) Los aportes, las donaciones, los préstamos, las subvenciones y las contribuciones de personas naturales y jurídicas, nacionales e internacionales.
- c) Los cánones que esta ley establece sobre las concesiones y permisos de transporte remunerado de personas en la modalidad de buses y taxis.
- d) El cobro de los trámites y servicios que se fijen por reglamento.

Al día de hoy los recursos con que cuenta el Consejo de Transporte Público, provienen básicamente a la recaudación por concepto de cánones el cual apenas cubre la planilla del Consejo a pesar de ser relativamente alto, esto porque dicho órgano no ha establecido los mecanismos necesarios para obtener recursos económicos de las otras fuentes de financiamiento que contempla la ley.

A lo anterior hay que agregar una débil planificación institucional, en la que se observa carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las respectivas unidades, así como la falta de sistemas de información y bases de datos, lo cual indudablemente obstaculiza su buen desempeño. De igual forma el Consejo de Transporte Público no dispone de un mecanismo adecuado de seguimiento de quejas o solicitudes presentadas ante éste. Tampoco lo tiene la Junta Directiva en relación con los acuerdos dictados por ella, ni lo tiene la Secretaría Ejecutiva, a pesar de que esta última tiene establecida esa función en el Manual de Organización y Funciones aprobado por MIDEPLAN.

Lo anterior provoca que el usuario se vea sometido a tener que averiguar en cada una de las oficinas que de alguna forma pueden estar involucradas cuál ha sido el trámite dado a su queja o a la solicitud interpuesta, cuando en realidad, el Consejo está obligado a simplificar los trámites, para brindar una respuesta ágil y oportuna, de conformidad con lo que establece la Ley No. 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos de Trámites Administrativos.

Lo señalado anteriormente está íntimamente relacionado con la poca claridad en cuanto a las competencias de las distintas unidades que componen el Consejo de Transporte Público, ya que como el propio Consejo lo reconoció en un taller realizado por ese órgano en diciembre del año 2000, denominado "Análisis de la Estructura Organizativa Actual del Consejo de Transporte Público", algunas de sus unidades realizan funciones que no les corresponde y en cambio no están realizando otras que sí les compete realizar.

A pesar de que el Consejo parece conocer sus propias deficiencias, hasta la fecha no se ha percibido una verdadera voluntad para realizar los cambios que le permitan atender sus obligaciones dadas por ley como es la atención oportuna a los usuarios. Dada estas deficiencias la Defensoría se ha visto perjudicada y como ejemplo de ello se puede mencionar el caso de un habitante. que interpuso un Recurso de Amparo por no haber recibido respuesta en tiempo por parte de la Defensoría, situación que no fue responsabilidad de esta Institución, en virtud de que por tratarse de un asunto de transporte público, su atención dependía del informe del Consejo de Transporte Público, para dar respuesta al habitantes.

A partir de esta fecha la Defensoría inició todo un proceso de investigación para obtener la información necesaria para la resolución del caso. Así la Dirección de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes procedió a la apertura de un expediente para ser tramitado por el Area de Asuntos Económicos.

Se solicitó un informe al Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público del MOPT, para que indicara lo siguiente:



- 1- Si la denuncia era del conocimiento del Consejo de Transporte Público, se sirviera informar qué medidas se habían tomado para garantizar la seguridad en la terminal.
- 2- Informar si se había realizado algún tipo de señalamiento vial de la calle principal de la ciudad y calles alrededor de la terminal de buses.
- 3- Cuántas unidades se encontraban funcionando en ese momento y su condiciones mecánicas.
- 4- Cuáles eran los horarios autorizados para esta ruta.

Posteriormente, la Defensoría recibió una carta en la que se indicó que el caso fue remitido al Departamento de Ingeniería Consejo de Transporte Público, para que éste emitiera un informe en el término de cinco días.

La Defensoría solicitó mediante oficio No. DAEC-196-03, al Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público información referente a varios expedientes que se encontraban en espera de respuesta por parte de ese Consejo. Entre la información solicitada estaba la referida al expediente en cuestión.

El departamento Legal de la Defensoría recibió notificación de la Sala Constitucional en la que indica la interposición de un Recurso de Amparo interpuesto por parte del interesado.

A raíz de esta situación la Defensoría realizó varias gestiones con el fin de dar respuesta y justificar a la Sala Constitucional, las razones por las cuales se incurrió en la omisión de respuesta al denunciante.

Posteriormente se recibió copia del oficio No. 031294- CTP, en la que se indica que se le traslada el DAEC- 196-03 a la Contralora de Servicios para preparar respuesta al señor Defensor de los Habitantes.

De igual forma esta Defensoría tiene conocimiento de que la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público, elaboró el informe en el que le comunica al quejoso la solución de su problema. No obstante a pesar de que la Defensoría de los Habitantes había solicitado meses antes dicho informe para dar respuesta al denunciante, este nunca fue remitido.

Dado lo anterior, es evidente que el Consejo de Transporte Público no tuvo la capacidad ni la voluntad para contestar en tiempo a la Defensoría lo que provocó la interposición del Recurso de Amparo por parte del interesado.

La investigación de la Defensoría para el caso en cuestión, se vio obstaculizada por la falta de respuesta y sobre todo por la evidente falta de interés existente por parte del Consejo de Transporte Público.

Finalmente esta Defensoría resolvió el caso al interesado recomendándole al MOPT una restructuración e intervención total, tanto en su campo administrativo como en el técnico y Laboral al Consejo de Transporte Público ya que no cumplió con las funciones para lo cual fue creado.

Por otra parte se le recomendó al Consejo de Transporte Público, tomar las medidas pertinentes a fin de que la empresa en cuestión cumpliera con lo ordenado por dicho Consejo, que fue

trasladar de lugar una de las paradas periféricas, esto por ser uno de los problemas que el interesado solicitó se le resolviera.

Otro caso que es pertinente mencionar dentro de las deficiencias del Consejo de Transporte Público es la situación que se presentó en junio de 2003, cuando la Defensoría le informó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes que estaba investigando la eventual violación cometida al marco jurídico que rige el transporte público, en relación con el paro efectuado por las empresas del transporte remunerado de personas, el día 13 de marzo de 2003.

En dicho oficio se le solicitó al Ministro que indicara cuáles habían sido las empresas de transporte público que habían participado en el paro antes mencionado. Asimismo, se le solicitó que informara si el MOPT o el Consejo de Transporte Público habían iniciado alguna investigación en torno al eventual incumplimiento del contrato o permiso de operación de estas empresas que participaron en dicho paro. También se le solicitó que indicara cuál fue su participación, en el movimiento que culminó con el paro mencionado y el posterior incremento de las tarifas de autobuses.

Cabe señalar que ante la reiterada insistencia de esta Defensoría, el Área de Asuntos Jurídicos del MOPT informó que, con instrucciones de la actual Viceministra, mediante oficio No. 20033392, de fecha 1 de julio de 2003, la solicitud había sido trasladada al entonces Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público, para que procediera a dar respuesta.

Pese a que con posterioridad a esa fecha la Defensoría ha enviado múltiples oficios al Consejo de Transporte Público y al Ministerio solicitando respuesta a las inquietudes planteadas, a la fecha de elaboración de este informe, más de un año después de haber iniciado el trámite, la Defensoría no ha recibido respuesta, lo cual deja en indefensión a los usuarios y establece un precedente inaceptable de impunidad.

Es importante señalar que un alto porcentaje de las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes son por violación a los derechos de los usuarios del Transporte Público, provienen de la falta de respuesta por parte del Consejo de Transporte Público.

Esta gama de vicisitudes se agrava cuando la Dirección Ejecutiva del Consejo de Transporte Público ha sufrido cambios constantes, perjudicando con esto la labor de continuidad que se requiere para solucionar los problemas que son de su competencia. Esto significa que, con dichos cambios, algunos de los proyectos iniciados en administraciones anteriores, que van direccionados a una posible solución del problema, no han llegado a materializarse, en razón de que el nuevo Director Ejecutivo, inicia sus funciones con otras prioridades.

Sin embargo, y satisface a la Defensoría manifestarlo, con el nombramiento, nuevamente, del actual Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público, se observa un deseo por tratar de cambiar el rumbo y corregir las deficiencias comprobadas hasta la saciedad por la Defensoría, realizando gestiones tendientes a consolidar la organización, para lo cual ya se logró la aprobación por parte de la Dirección General de Servicio Civil del Manual Institucional de Clases del CTP, lo que le permitirá dotar a la organización de una estructura propia.

Otras de las metas que se ha propuesto el actual Director Ejecutivo, es realizar las gestiones pertinentes para efectuar traslados horizontales de funcionarios, así como la creación de plazas que le permitan una mayor profesionalización en el ámbito de las funciones que le compete realizar, así como llevar a cabo la celebración de un convenio con la Universidad de Costa Rica, por medio del cual se firmará un contrato para realizar un estudio de campo con el fin de actualizar y determinar la oferta y demanda real de taxis en el Área Metropolitana de San José y

algunas zonas turísticas importantes. Asimismo, se está elaborando un reglamento para evaluar la calidad del servicio en esta modalidad.

También, en el marco de modernización del transporte público y en cumplimiento con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 28337-MOPT, el CTP está evaluando la capacidad empresarial de las empresas de transportes del Area Metropolitana de San José, con el propósito de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos de concesión.

Todas estas acciones, sin embargo, serán eclipsadas si no se produce un cambio significativo en la atención oportuna y eficaz de las quejas y solicitudes presentadas por los usuarios del Consejo. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes estará vigilante de estos procesos de cambio.

Las deficiencias del Consejo de Transporte Público se ven reflejadas en el análisis de temas como los siguientes:

- a) Ausencia de rectoría para el servicio público de transporte
- b) Ningún avance en la calidad en el servicio de transporte remunerado de personas
- c) Sectorización del transporte público
- d) Transporte público accesible, 7 años después.

La Defensoría destaca estos temas porque los conoce a fondo, a raíz del día a día de su relación con el CTP y el MOPT. Es a partir de esa experiencia que la institución sostiene que el transporte público está en crisis.

*i. Ausencia de rectoría para el servicio público de transporte*

El servicio público se caracteriza por la satisfacción del interés general, entendido como aquel que supera los intereses de los habitantes individualmente considerados, para referirse al interés de la comunidad en su conjunto (Dictamen C-152-2000 del 7 de julio del 2000, Procuraduría General de la República).

La Ley 7969 otorga al MOPT, en la figura del Consejo de Transporte Público, las potestades rectoras del transporte público, lo que significa que ese órgano colegiado debe reglamentar la operación del servicio, es decir, el CTP, como representante del Estado, debe definirle a los operadores cuáles son los horarios en que debe brindar el servicio, el tamaño de la flota, en otras palabras, cuáles son las condiciones en que debe prestarse el servicio. La Administración debe velar por el cumplimiento de esas condiciones y castigar, según corresponda, su irrespeto, pero en el caso del CTP, la realidad es muy distinta.

Efectivamente, no solamente se trata de la carencia de respuesta oportuna que se describe a lo largo de este apartado. Se trata de que el Consejo de Transporte Público ha demostrado ser, durante los cinco años que tiene de creado, un ente incapaz de ejercer su función rectora del transporte público. En este periodo, el Consejo no ha dictado ni ha hecho ejecutar en forma sistemática políticas de organización de su sector, más allá de tímidos y aislados intentos.

Ciertamente, todo parece indicar que en la maraña de trámites administrativos que debe enfrentar y resolver el Consejo de Transporte Público, ese órgano perdió su norte y no ha podido determinar cómo debe prestarse el servicio de transporte público en Costa Rica, por lo que parece que ha funcionado por inercia. Quizás, mucho del problema radica en la falta de

personal, de recursos, de condiciones mínimas para funcionar. Pero también existe una clara responsabilidad del órgano director del Consejo: su Junta Directiva.

Por ley, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, está conformado por representantes de distintos sectores: autobuseros, taxistas, municipalidades, usuarios, MINAE y el MOPT. Esta variada y sectorial composición ha tenido, inevitablemente, consecuencias negativas en el funcionamiento del Consejo porque no es de extrañar que sean los intereses sectoriales y no los nacionales los que prevalezcan, especialmente en lo que a la representación de los prestatarios de los servicios se refiere.

La carencia de rectoría achacable al Consejo de Transporte Público se ha hecho evidente en la falta de definición de políticas y conceptos que tienen incidencia directa en la prestación de los servicios y que son requeridas por otros entes de la Administración Pública para cumplir sus cometidos. Recientemente, la Defensoría fue testigo del reclamo del MINAE y el Ministerio de Salud porque el Consejo no ha asumido su responsabilidad en el tema de la contaminación ambiental. También la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos reclama que el Consejo no establece las definiciones que le corresponden en relación con asuntos que inciden directamente en la determinación de las tarifas del servicio de transporte de autobuses; los conceptos de “corredor común” y fraccionamiento de tarifas son sólo dos ejemplos de esta situación.

Otro ejemplo de la ausencia rectora del Consejo, es que a pesar de que muchos sectores de la sociedad lo reclaman como una necesidad aún no satisfecha, no se vislumbra, al menos en el corto plazo, una iniciativa del Consejo para que se revise y se reforme el actual marco jurídico que regula el transporte público.

Este servicio está regido fundamentalmente por cinco leyes, las cuales no están armonizadas entre sí y algunas de ellas ni siquiera están reglamentadas. Estas leyes son: Ley No. 3503, Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, promulgada el 10 de mayo de 1965; Ley No. 6324, Ley de Administración Vial, del 24 de mayo de 1979; Ley de Tránsito No. 7331, del 22 de abril de 1993; Ley No. 7593, Ley Reguladora de los Servicios Públicos, del 5 de setiembre de 1996 y Ley No. 7969, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, del 28 de enero del 2000. Además de estas leyes, en forma complementaria se han emitido algunos decretos dentro de los que se encuentra el Decreto Ejecutivo No. 28337-MOPT, en el cual se definen las políticas y estrategias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la modernización del transporte remunerado de personas en el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afectan directa o indirectamente.

No obstante la amplia normativa existente, la Defensoría reiteradamente ha señalado que existe la necesidad apremiante de una reforma integral al marco jurídico que regula el sector transportes. Esta reforma debe contemplar la reglamentación económica de la cantidad, calidad y precio del servicio, equilibrio económico-financiero de los contratos, seguridad jurídica de los operadores, evaluación técnica del desempeño de los operadores, entre otros aspectos.

De lo anterior se desprende que el marco legal que rige el transporte público contiene muchos vacíos que es urgente que estén solventados en una nueva ley.

Entre las carencias que se señalan al marco jurídico actual están: la falta de un régimen sancionatorio para los operadores del servicio en caso de incumplimiento del contrato. También la ley es omisa en cuanto a las obligaciones y derechos tanto de los operadores del servicio

como de los usuarios. Igualmente debe considerarse en esta normativa cierta regulación del uso del suelo, de modo que no interfiera con las políticas de regeneración urbana.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes considera que el marco jurídico debe contemplar las bases legales para una regulación de los proyectos de desarrollo del transporte público en el mediano y largo plazo.

Pero el cambio no solamente debe contemplar la reforma del marco legal, sino que debe darse un replanteamiento sobre el rumbo político y técnico del Consejo de Transporte Público, para que dicho Consejo cumpla con las responsabilidades establecidas en la ley.

*ii. Calidad en el servicio de transporte remunerado de personas, ningún avance:*

Una razonable calidad del servicio de transporte público es un derecho que tienen todos los y las habitantes. No obstante, uno de los aspectos que genera cifras más altas de quejas que recibe la Defensoría de los Habitantes, están referidas a la deficiente calidad del transporte público. Es clara la insatisfacción del ciudadano que acude al Consejo de Transporte Público a buscar una solución; tiene que esperar meses y a veces hasta años para obtener una respuesta, que no siempre es la solución al problema planteado.

La calidad del servicio en el transporte remunerado de personas debe ser un tema permanente en la agenda del Consejo de Transporte Público y de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), pues representa uno de los principales motivos de queja contra estas instituciones. Muchos de los usuarios consideran y así lo manifiestan en las audiencias públicas tarifarias, que no hay congruencia entre el precio pagado por el servicio y el servicio brindado por los operadores.

Las constantes denuncias de los usuarios en torno a este tema, dio lugar a que el Consejo de Transporte Público se preocupara por tratar de corregir esta situación, lo cual dio como resultado la publicación del Decreto Ejecutivo No. 28833-MOPT Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público Remunerado de Personas, publicado en La Gaceta No. 158 del 18 de agosto del 2000. Este reglamento establece las obligaciones y derechos, tanto de los operadores como de los usuarios. Además, se define un modelo mediante el cual se evaluará la calidad del servicio que brindan los operadores, el cual considera los siguientes elementos:

- a) Tiempo de viaje
- b) Comodidad, seguridad y contaminación
- c) Accesibilidad
- d) Información y comunicación

Debido a la declaración de inopia de las unidades técnicas del Consejo de Transporte Público para realizar los estudios de campo en lo concerniente al transporte remunerado de personas, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 27893-MOPT, se estableció que el CTP conformara un Registro de Peritos, compuesto por profesionales y técnicos debidamente acreditados ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para realizar los estudios que sirvan de base para evaluar la calidad de servicio. Sin embargo, a pesar de algunos esfuerzos por implementar dicho proyecto, a la fecha esto no ha sido posible.

Varias son las razones por las que no se ha puesto en marcha la evaluación de la calidad del servicio, como por ejemplo: no haber aprobado un decreto para la contratación de profesionales externos en el que se contemple los procedimientos administrativos para hacerlo, ni disponer de

una unidad dentro del Consejo de Transporte Público, con los suficientes recursos humanos, materiales y tecnológicos, que supervise, controle y disponga de la capacidad técnica para evaluar y recomendar sobre el estudio realizado por los peritos, pero principalmente por la notoria falta de compromiso de los jefes del MOPT y de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público para realizar estos cambios tan necesarios en el transporte público. Lo anterior se fundamenta en que desde diciembre del año 2002 se redactó un borrador de decreto para definir la manera en que se contratarían externamente los estudios para garantizar una evaluación sistemática de la calidad de servicio del transporte colectivo el cual se le envió a la Viceministra de Transportes para su revisión y posterior a aprobación por parte de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. Sin embargo, oficialmente, a la fecha, no se ha comunicado la aprobación del mismo.

Por otro lado dentro del organigrama del Consejo de Transporte Público se contempla una unidad encargada de tramitar lo relacionado con la calidad de servicio, sin embargo dicha unidad no ha sido creada.

Se espera que ahora el Consejo de Transporte Público, realice los ajustes pertinentes y haga lo que le corresponde hacer, según el mandato legal.

### *iii. Sectorización del Transporte Público*

En el año 1999, se contrató a una empresa consultora para que realizara un estudio con el fin de que orientara el proceso de desarrollo y modernización del transporte público de San José sobre una base técnica.

Ese mismo año dicha empresa presentó a las autoridades del Ministerio el informe final del estudio, titulado "Reorganización del Transporte Público Colectivo en el Area Metropolitana de San José", en el cual se determinó que *"el servicio de transporte público debe ser visualizado como un sistema compuesto, a nivel operativo, por sectores, cada uno de ellos conformado por un conjunto de rutas integradas entre sí"*. Dicho proyecto es conocido como sectorización del transporte público.

Tomando como base técnica el estudio de la empresa y con el propósito de adecuar y ordenar el proceso de modernización del transporte remunerado de personas, en la modalidad autobús, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes emitió en enero del 2000, el Decreto Ejecutivo No. 28337-MOPT "Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la modernización del transporte colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para el Area Metropolitana de San José y Zonas Aledañas que la Afecta Directa o Indirectamente", en el cual se establecieron las condiciones para modernizar el transporte, al menos en el Area Metropolitana de San José.

En el año 2001, el Consejo de Transporte Público inició los estudios para poner en marcha el proyecto de sectorización en el Area Metropolitana de San José. Con base en dicho estudio el MOPT determinó que el proyecto iniciaría con un plan piloto de transporte masivo en el corredor Santo Domingo-San José. No obstante, desde entonces, los jefes del MOPT han informado, reiteradamente, por los medios de comunicación, que *"muy pronto el país vería cambios sustanciales en el transporte"* por cuanto se implementarían nuevas tecnologías, más limpias desde el punto de vista ambiental, con autobuses de mayor capacidad (buses articulados de 160 pasajeros aproximadamente) y además, se reducirían significativamente los tiempos de viaje de recorrido de las personas.

Según conoció la Defensoría, debido entre otras cosas, a problemas de coordinación surgidos entre el MOPT y los operadores del servicio, este proyecto no se pudo concretar. En razón de lo

anterior, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes tomó la determinación de iniciar el plan piloto en otro sector, considerando que el más adecuado era el corredor Pavas – San José.

De acuerdo con lo manifestado por las autoridades del MOPT el sector de Pavas presentaba algunas condiciones relativamente favorables para iniciar con la sectorización, como por ejemplo:

- Que en la actualidad, la operación del servicio se encuentra en manos de un solo operador, lo que eventualmente facilitaba la negociación con el MOPT.
- Que existía interés por parte del empresario de la ruta de Pavas, no sólo de participar en la operación del servicio, sino en invertir en nuevas tecnologías (buses articulados).
- Que dadas las condiciones topográficas de la ruta en mención, las inversiones en infraestructura no serían tan elevadas como en otros sectores del Area Metropolitana de San José.

Con ese panorama, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes realizó el diseño de la infraestructura y los estudios de demanda para determinar el tamaño de la flota, así como los itinerarios. Además, en algunas reuniones de carácter técnico (relacionadas con este proyecto), en las que participó la Defensoría de los Habitantes, se planteó que la puesta en marcha del proyecto podría tener un costo aproximado a los diez millones de dólares, los cuales en su mayoría podrían ser aportados por el CONAVI.

En razón de lo anterior, con fecha 27 de abril del 2004, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministerio, indicar cuáles son las inversiones que deben realizarse para poner en ejecución el proyecto de sectorización en el corredor Pavas-San José, haciendo énfasis en lo relativo a obra civil, semaforización, señalización, aspectos ornamentales, entre otros.

También se le solicitó indicar cuál es el costo del proyecto, si se tiene el presupuesto aprobado para la ejecución de la obra, cuál es el plazo previsto por el MOPT para iniciar el servicio en el sector mencionado, cuál es la persona u órgano responsable de la ejecución del proyecto y si existe un compromiso formal con el empresario de la ruta de Pavas, mediante el cual éste asuma la obligación de prestar el servicio bajo las nuevas condiciones establecidas por el MOPT.

Como respuesta a todas estas interrogantes, el 7 de mayo del 2004 el Ministro manifestó lo siguiente:

*"La inversión estimada para poner en operación el corredor Pavas-San José es de diez a doce millones de dólares. Dicha inversión incluye la infraestructura vial (pavimentos, drenajes y obras complementarias), nodos de intercambio o paradas, semaforización, centro de control, señalización y aspectos ornamentales.*

*La inversión en infraestructura vial está a cargo del CONAVI, y actualmente se realiza una consultoría para el análisis de las condiciones soportantes, que determinarán las mejoras de la superficie de rodamiento actual y de la capacidad soportante estructural necesarias para la construcción del corredor.*

*Con relación a los nodos de intercambio, donde los pasajeros abordan y desbordan el sistema, se estima que la inversión correspondiente es de un millón seiscientos mil millones de dólares. Los costos preliminares relacionados con la semaforización,*



*señalamiento y control operativo del sistema son dos millones ochocientos mil dólares. Debido a que el proyecto está en etapa previa a su ejecución, tanto los costos finales y el financiamiento de estos rubros están por definirse.*

*Se determinó que el inicio operativo del corredor Pavas-San José sería en el año 2005. El cronograma de ejecución definitivo se preparará una vez que se definan las mejoras viales necesarias, fruto de la consultoría antes mencionada, y el sistema de control adecuado para el funcionamiento del corredor.*

*Actualmente se trabaja en el área de estructuración financiera y composición de la unidad que ejecutará el Proyecto de Transporte Público Masivo Corredor Pavas-San José. El órgano responsable de la construcción de la infraestructura vial del proyecto es el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), mientras que el Consejo de Transporte Público (CTP) será rector de la flota a ser utilizada en el corredor.*

*La operación prevista para el corredor Pavas-San José se definió con un estudio técnico realizado por el MOPT, el cual incluyó análisis de demanda de pasajeros, análisis de pasajeros actuales (estudios de punto fijo y "sube y baja"), y análisis de flota.*

*Durante la planificación vial y operacional del proyecto, el concesionario de las rutas del sector Pavas, (...) de la Empresa Autotransportes Pavas S.A. manifestó su voluntad para que el proyecto se pusiera en marcha.*

*Como es de su conocimiento el corredor Pavas - San José es tan solo una de las radiales de la red primaria del proyecto global de modernización y reorganización del transporte público. Debido a que aun no se ha elaborado el diseño de los corredores para toda la red primaria del Area Metropolitana de San José aún no existe un estimado del costo total del proyecto."*

Tal como se menciona en la nota del Ministerio, la responsabilidad de la ejecución del proyecto de sectorización, fue trasladada al Consejo de Transporte Público, órgano adscrito al MOPT, el cual tiene la atribución de establecer normas, procedimientos y acciones para mejorar las políticas y directrices en materia de transporte público. Cabe mencionar que esta tarea, durante más de dos años estuvo en manos de la Subdirección de Planificación Sectorial del MOPT y aunque se lograron algunos avances, no fue posible la puesta en marcha del proyecto.

Ahora bien, sin poner en duda la competencia que tiene el Consejo de Transporte Público para realizar esta obra, preocupa a la Defensoría el atraso que pueda tener la ejecución de la misma, ya que esta situación no solamente requiere ajustes en los cuerpos administrativos y en los grupos técnicos que estarán a cargo del proyecto, sino que hay otros elementos que deben ser tomados en cuenta, como son: la coordinación que se debe establecer con otras entidades, como por ejemplo las municipalidades que se vean involucradas en el proyecto, la negociación con los operadores del servicio y, principalmente, la consecución del presupuesto para realizar el proyecto. Cabe mencionar que con excepción del presupuesto, todos los demás elementos señalados anteriormente, estaban debidamente coordinados por el Ministerio, no obstante, después de tres años, el MOPT no sólo no ha realizado el proyecto de sectorización sino que lo traslada para que sea ejecutado, bajo la responsabilidad del Consejo de Transporte Público el cual debe de iniciar por volver a coordinar con las instancias respectivas y además se informa que en un plazo menor a un año, dicho proyecto se estaría poniendo en marcha.

Tomando como referencia que el MOPT en aproximadamente tres años no logró implementar el proyecto, es poco probable que el Consejo de Transporte Público en siete meses, que es lo que resta para que se cumpla el plazo previsto por esta institución, pueda lograr la ejecución del mismo. Todo esto se une al hecho de que, según se le informó a la Defensoría extraoficialmente, el Consejo de Transporte Público planea extender el corredor Pavas – San José hasta Curridabat, para cuyo recorrido aún no se tienen los diseños de la infraestructura vial y tampoco se conoce el costo de la obra, de manera que el plazo para la puesta en marcha del proyecto de sectorización aún es incierto.

La Defensoría, considera que el proyecto de sectorización sí es favorable para los usuarios y para el país en general. Esto por cuanto con la opinión de algunos expertos en transporte público, la sectorización permitiría a la población disfrutar de ciertas ventajas, entre las que cabe señalar:

- Respecto a la regulación y control: este sistema permite una labor más efectiva en cuanto a regulación, inspección y control. Además, con esta forma de organización en donde existen corredores principales operando como una sola ruta, es más sencillo verificar ciertas disposiciones como por ejemplo: especificaciones técnicas de la flota, horarios y frecuencias, puntualidad, aspectos tarifarios, entre otros
- Respecto a la calidad del servicio: Con el sistema sectorizado, no sólo será más sencillo llevar a cabo la evaluación de la calidad del servicio, sino que además, de forma efectiva, el usuario recibirá un mejor servicio, sobre todo por la reducción en los tiempos de viaje.
- Respecto a los costos de operación: El sistema sectorizado permitirá reducir los costos de operación del sistema en general, optimizando el uso de la flota actual y aumentando la capacidad en cada viaje de las rutas primarias, mediante el uso de unidades de mayor capacidad. Se esperan reducciones significativas en el consumo de combustibles, neumáticos y en general en el mantenimiento de la flota.
- Respecto al medio ambiente urbano: la reducción del número efectivo de vehículos que prestan el servicio actualmente, al ser sustituidos por autobuses articulados, provocará beneficios en el medio ambiente urbano, no sólo en lo relacionado con las emisiones de gases y partículas contaminantes, sino además, reducciones en las emisiones de contaminación sónica y reducción en la producción de basura relacionada con la operación del sistema (neumáticos, aceite de desecho entre otros).
- Respecto al cálculo tarifario: la reducción del número de rutas por razón de la creación de corredores masivos (rutas primarias), así como de sectores geográficos donde actúa un solo operador, hará más sencillo y transparente el cálculo de las tarifas.
- Respecto a la organización empresarial: la sectorización es sobre todo un proceso de reordenamiento del sistema que tiene como uno de sus principales objetivos, mejorar y optimizar la organización y profesionalización de las empresas concesionarias. Esto es más fácil lograrlo en la medida en que se analice por sectores ya que los mismos están conformados por un grupo reducidos de rutas.
- Respecto a la seguridad vial: es de esperar que la sectorización del sistema traiga beneficios en lo que a seguridad vial se refiere, principalmente por el efecto de

separación de modalidades de servicios que provoca la implementación de carriles exclusivos. Los beneficios se pueden dar en la reducción de colisiones, atropellos, heridos y muertos y en atracos a las personas.

La Defensoría de los Habitantes, convencida de que el transporte público contribuye al desarrollo económico y social del país y que, dadas las condiciones actuales, requiere con urgencia un cambio en el sistema que le permita a la ciudadanía de este país, disfrutar de un transporte más eficiente, en aras de mejorar su calidad de vida, ha apoyado, en todo momento, el proyecto de sectorización del transporte público en el Área Metropolitana de San José.

*iv. Transporte público accesible, 7 años después*

Con la promulgación de la ley No. 7600 "Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", publicada en La Gaceta No. 102 del 29 de mayo de 1996, se estableció una serie de disposiciones tendientes a facilitar el libre desenvolvimiento, así como la inserción en el mercado de trabajo, de las personas con discapacidad.

En lo que concierne a la movilización de las personas con discapacidad mediante el transporte colectivo, en el capítulo V de la citada ley se establecieron las obligaciones que deben cumplir los prestatarios del servicio de transporte público y, en el artículo 45 de esa misma ley, se impone a la Administración, en este caso al Consejo de Transporte Público, la obligación de adoptar las medidas técnicas para adaptar los vehículos del transporte público a las necesidades de las personas con discapacidad.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 26831-MP, publicado en La Gaceta del 20 de abril de 1998, se emitió el Reglamento de la Ley 7600, en el que se reafirman las disposiciones contenidas en la ley de cita y se establecen en detalle las condiciones técnicas que deben ser consideradas para que las unidades del transporte público colectivo sean accesibles a las personas con discapacidad.

Por otro lado, en el Transitorio VI de la Ley 7600, se establece que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes iniciará las obligaciones de inmediato y las completará en un plazo máximo de siete años.

Cabe señalar, que respecto a la adaptabilidad de las unidades de transporte público a las personas con discapacidad, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes así como el Consejo de Transporte Público, han mostrado poco interés en cumplir las disposiciones emanadas de la Ley 7600. Si bien, actualmente operan algunas unidades que son accesibles, esto no es tanto por la gestión del Consejo, sino por el interés que han mostrado algunos empresarios en cumplir con lo que establece la ley.

A pesar de que el 5 de julio del 2003 una vez que venció el plazo de siete años y sin haber hecho NADA durante todo ese tiempo, el Consejo de Transporte Público emitió el Artículo 5, de la sesión extraordinaria No. 07-2003 del 29 de mayo de 2003, en la que se obliga a todos los prestatarios del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús, permisionarios y concesionarios, a adaptar todas las unidades a los requerimientos técnicos dispuestos en la Ley 7600 y su reglamento, para lo cual se les estableció un plazo máximo de tres meses, contados a partir del 30 de mayo de 2003, a la fecha en que se está elaborando este informe, la Defensoría de los Habitantes no tiene conocimiento de que el Consejo de Transporte haya aprobado algún documento en el que se establezcan las condiciones técnicas

para que los autobuses del transporte público sean adaptados a las necesidades de movilización de las personas con discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes participó de la iniciativa del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y por ello junto con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y el Consejo de Transporte, se logró definir mediante la asesoría técnica del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, las especificaciones técnicas para los autobuses de transporte colectivo urbano, interurbano y para la modalidad taxi.

A pesar de que ya existe un instrumento técnico donde se establecen las características de los vehículos accesibles a las personas con discapacidad, éste aún no ha sido aprobado por el Consejo de Transporte Público con lo cual el país todavía no dispone de la regulación adecuada sobre las condiciones que debe reunir la flota.

**c. Comentario final**

Los recientemente nombramientos del Director Ejecutivo y Presidente del Consejo de Transporte Público y las acciones emprendidas al momento del inicio de su gestión, generan la expectativa y la esperanza de que puedan ocurrir cambios positivos en ese Consejo, con la consecuente mejora en el desempeño de éste y en la atención de las necesidades de los usuarios de los servicios del Consejo y de los servicios públicos que éste tiene a su cargo.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el panorama no es nada halagüeño y no se vislumbran en el corto plazo acciones que corrijan las deficiencias y mejoren su desempeño. Con el presente informe, la Defensoría pretende llamar la atención sobre lo que está ocurriendo en materia de transporte público, con la intención de que las autoridades responsables actúen conforme corresponda para garantizar los derechos e intereses de los usuarios del servicio.

## B. DEMANDAS RECURRENTE DE TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE POBLACIONES DISCRIMINADAS Y EXCLUIDAS DE LA DINÁMICA SOCIAL

### 1. Derechos humanos de la población migrante: una obligación ineludible del Estado costarricense

Considerando que en el segmento de población migrante ubicado en el apartado correspondiente a la Dirección de Protección Especial, se hace referencia a la atención brindada por esta Defensoría a diferentes situaciones surgidas durante el período propio de este informe anual; el presente capítulo pretende enfocar la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población migrante en nuestro país, debido a la ausencia de políticas públicas que de manera integral den respuesta a las diversas demandas y necesidades de esta población. Asimismo, este capítulo tiene como fin hacer un llamado de atención al Estado costarricense ante la necesidad imperante de que proceda a la elaboración de esa política pública integral que garantice el respeto absoluto de los derechos humanos de la población migrante.

#### a. Introducción

*"Las causas de las migraciones son múltiples y diversas (confrontaciones políticas internas, crisis económicas que desembocan en desempleo y pobreza, consecuencias de eventos naturales, entre otros) y recientemente, en la década de los años noventa, se presentan como resultado de la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo en los países de la región, en el que se produce un ajuste en los mercados laborales, caracterizado entre varios aspectos por la regionalización de la fuerza de trabajo que se moviliza para insertarse rápidamente en sectores dinámicos de la economía regional: agricultura de exportación, industria y sector servicios, principalmente"<sup>45</sup>.*

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha señalado la importancia y necesidad de que el Estado costarricense asuma una política integral frente al fenómeno migratorio que, en los últimos años, ha sufrido un incremento considerable en la región centroamericana; máxime teniendo en cuenta que nuestro país posee evidencias claras de ser un país de origen, tránsito y destino de población migrante.

En ese sentido, esta Defensoría reconoce la facultad que posee el Estado costarricense en la formulación de políticas que tengan como fin controlar el ingreso, permanencia y salida de personas extranjeras de nuestro país; sin embargo, tal y como se ha manifestado en diversas oportunidades, la Defensoría de los Habitantes estima necesario evidenciar que esas políticas migratorias van más allá de un concepto de seguridad nacional amparado en el principio de soberanía del Estado, ya que los objetivos de esas políticas deben tener una orientación clara en los principios fundamentales de derechos humanos<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> "Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis", Ministerio de Salud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, San José, Costa Rica, 2003.

<sup>46</sup> "Como una manifestación de la soberanía, tanto en el derecho nacional como en el internacional, se le reconoce al Estado la potestad de establecer la política migratoria del país, esto es, la determinación de las reglas relativas a regular el ingreso y la permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, sea temporal o permanente; potestad que debe ejercer con absoluto respeto a los principios u normas constitucionales, para garantizar al extranjero un trato objetivo, fundado en la dignidad del ser humano y en el respeto de los derechos fundamentales". Sala Constitucional, resolución N° 1312-99 del 23 de febrero de 1999.

Dentro de ese orden de ideas, según el Derecho Internacional, un Estado no solo debe, en el marco de su accionar, respetar los derechos humanos de la población extranjera que ingresa en su territorio independientemente de la condición migratoria en la que se encuentre, sino que debe generar los mecanismos suficientes para garantizarle a estas personas que sus derechos humanos no serán violentados o lesionados por terceras personas, so pena de la responsabilidad internacional en que incurriría al no garantizar tal protección.

Debe quedar claro que ese respeto por los derechos humanos de las personas migrantes no pretende cercenar la acción del Estado para hacer efectiva la legislación vigente; es decir, no quiere decir que un Estado no pueda ejercer acciones administrativas en contra de las personas extranjeras que no cumplen con el ordenamiento jurídico migratorio, sino que al ejercer dichas acciones se debe respetar en todo momento los derechos humanos inherentes a toda persona por su condición de ser humano.

En el ejercicio de su función, esta Defensoría ha logrado dilucidar que la forma en que el Estado costarricense ha intentado contrarrestar o hacer frente al incremento del fenómeno de la migración que ha experimentado en los últimos años, ha sido mediante el dictado de medidas administrativas de mayor rigidez que pretenden coyunturalmente endurecer los controles migratorios que realiza. Así, tenemos a modo de ejemplo, la imposición de visa a personas de nacionalidad colombiana solicitantes de refugio, cuyo fin último fue disminuir el ingreso de estas personas a Costa Rica, pero no garantizar el ejercicio pleno de sus derechos una vez que fuera reconocido el status de refugio.

La inexistencia de políticas públicas integrales y el dictado de medidas administrativas como la anterior, dejan un vacío significativo en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, y propician que estas personas se coloquen en una mayor situación de vulnerabilidad frente al poder estatal y frente aquellas personas que ilícitamente se aprovechan de esta condición para su beneficio propio.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes hace suyas las consideraciones planteadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18, a raíz de una consulta planteada por México en relación con la condición jurídica y los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas<sup>47</sup>. En dicha opinión consultiva, la Corte Interamericana establece que la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas, lleva implícita la obligación de respetar los *principios de igualdad ante la ley y no discriminación* en cuanto a los derechos humanos de las personas migrantes. Específicamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló lo que a continuación sigue:

*"Al referirse, en particular, a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, la Corte considera evidente que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende "directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona".*

*El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y*

---

<sup>47</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 fechada 17 de setiembre del 2003.

*garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.*

*En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens”.*

Resulta necesario aclarar que el principio de igualdad reconoce la posibilidad de que existan distinciones entre personas nacionales y extranjeras en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales; sin embargo, esa distinción debe ser razonable, objetiva y proporcional en función del bien o bienes jurídicos que se pretenden proteger con la misma, de manera tal que no se lesionen los derechos fundamentales de las personas involucradas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva a la que se hizo referencia anteriormente, señaló que:

*“En la presente Opinión Consultiva se hará una diferenciación al utilizar los términos distinción y discriminación. El término distinción se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.*

*Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional”.*

Dentro de ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes considera imperativo que el Estado costarricense asuma una posición responsable frente al fenómeno de la migración que actualmente enfrenta la región centroamericana, y se aboque a la elaboración de políticas públicas que de manera integral respondan a este fenómeno, partiendo del principio fundamental de respeto de los derechos humanos de esta población.



A continuación se hace referencia a situaciones que han sido detectadas por esta Defensoría con ocasión de las consultas, denuncias o quejas recibidas, y que forman parte del fundamento que utiliza nuestra institución para reclamar del Estado costarricense la formulación de las políticas públicas indicadas.

*i. Migración con el fin de satisfacer necesidades básicas que no son proporcionadas en el país de origen*

La Defensoría de los Habitantes ha logrado evidenciar que existe un gran número de personas extranjeras que han migrado a nuestro país en busca de mejores condiciones de vida y en procura de satisfacer sus necesidades básicas, ante la imposibilidad material y real de encontrar esa satisfacción en sus países de origen. Así, la migración por razones económicas mayoritariamente proveniente de nuestro país vecino Nicaragua, tiene como propósito encontrar opciones laborales que permitan ganar el sustento para sus familias; o bien, en busca de satisfacer sus necesidades en materia de salud, educación, vivienda, entre otras.

A modo de ejemplo, la Defensoría de los Habitantes desea hacer énfasis en la migración motivada por la necesidad de satisfacer los requerimientos de esa población en materia de salud, dado que este ha sido un tema ampliamente divulgado en medios de comunicación en los últimos meses. En ese sentido, dichos medios han visualizado este fenómeno desde el punto de vista negativo, como el colapso o debilitamiento que está sufriendo el sistema de salud costarricense ante la demanda de servicios por parte de población extranjera que no se encuentra asegurada o que es, en su mayoría, indocumentada; lo cual evidentemente promueve en la población nacional un sentimiento de xenofobia y discriminación que podría derivar en movimientos o conductas que alteren la armonía y convivencia social.

En relación con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes estima necesario traer a colación lo plasmado en el estudio elaborado por el Ministerio de Salud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, denominado: "Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis", en cuanto al impacto o incidencia real de la migración en el sistema de salud costarricense:

*"(...) Como ha sido comentado ya en este documento, una de las principales problemáticas vinculadas con la situación migración-salud tiene que ver con la estimación de los costos en que incurre el sistema de seguridad social por la atención a esta población en particular. De acuerdo a información institucional (citada por la OIM, 2001) se estima que en los servicios de hospitalización un 5% de los pacientes son extranjeros y un 4% en los servicios de urgencia. Del total de pacientes extranjeros atendidos un 97% son nicaragüenses; en el Hospital San Juan de Dios los egresos de pacientes nicaragüenses aumentaron de un 1% en 1993 a un 4.2% en 1999. El costo estimado de la atención de pacientes extranjeros representó un 4.4% del gasto total del seguro en salud<sup>48</sup>.*

*Asimismo, datos provenientes de la CCSS señalan que en 1999, posterior al Huracán Mitch, el costo de los servicios de inmigrantes fue de 7000 millones de colones, en tanto sus aportaciones fueron de solo 2.5 millones de colones, es decir, el subsidio a esta población fue de 4.5 millones de colones. (sic)*

<sup>48</sup> El resaltado no corresponde al original

*Si bien la información da cuenta de estimaciones y de cálculos en que incurre las instituciones del sector salud para atender las necesidades de la población migrante, esta información debe ser analizada a la luz de las prácticas laborales y patronales que insisten en desconocer en muchos casos los derechos sociales que tienen los trabajadores, así como la tendencia a contratar trabajadores indocumentados a los que ni siquiera es proporcionado el derecho al aseguramiento, condición básica para acceder a los servicios de salud o de niveles nacionales en el país”.*

Considerando lo anterior, la Defensoría de los Habitantes reitera la importancia de incluir la variable migratoria a los programas o políticas en materia de salud, tanto a nivel preventivo como curativo; así como la importancia de informar a la población migrante acerca de las opciones para cotizar al sistema de seguridad social del país, incluida la obligación del patrono de reportar los rebajos correspondientes.

En ese sentido, resulta igualmente importante que el Estado costarricense inste a las autoridades de los países emisores de población extranjera a brindar información certera a sus nacionales acerca de las condiciones de acceso a los servicios de salud en sus diferentes modalidades: emergencias, internamiento, consulta externa, entre otras, con el fin de que conozcan sus derechos y puedan hacerlos exigibles y también sus deberes. Lo anterior, partiendo de la necesidad de que el fenómeno de la migración sea analizado como una situación que atañe a los países involucrados, y no solo al país receptor.

*ii. Migración en busca del reconocimiento de derechos humanos que no se garantizan en el país de origen*

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes ha logrado evidenciar que algunas personas extranjeras han migrado a nuestro país ante la falta de mecanismos legales en sus países de origen que les permitan exigir el respeto de sus derechos humanos; lo cual, evidentemente, le otorga matices diferentes a la forma como debe abordarse dicha migración; debido a lo anterior, buscan en un segundo país la exigibilidad de esos mecanismos, o bien, simplemente “huyen” de sus países para incorporarse en otro, con miras a que la persecución o lesión que están sufriendo no los “alcance”. Debe recordarse que la región centroamericana principalmente ha sido objeto de desplazamientos de población por razones económicas (crisis en países de origen) y/o desastres naturales; sin embargo, la migración política de los años 80 , vuelve a hacerse presente, principalmente, mediante la movilización de población de origen colombiano.

Si bien hasta el momento se ha concentrado la atención en la migración de esta población, como resultado del conflicto armado que se vive en ese país, la Defensoría de los Habitantes considera necesario traer a colación la situación que se está dando en Costa Rica ante un incremento de personas costarricenses que emigran a solicitar refugio a otros países, por estimar que en el nuestro no existen los mecanismos legales suficientes y eficaces para resguardar su vida e integridad física.

Al respecto, en el mes de marzo del año en curso, la Defensoría de los Habitantes recibió la visita de un representante del Consejo Canadiense para Refugiados, que reúne a más de 180 organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática del refugio. Según información brindada por dicho representante, este Consejo es una instancia cuasijudicial encargada de analizar y resolver las diferentes solicitudes de refugio que se presentan en ese país.

La visita del representante en cuestión se originó por la preocupación sentida por los miembros del Consejo Canadiense ante un considerable crecimiento de solicitudes de refugio de personas costarricenses. Según datos suministrados, de una lista de 20 países cuyos nacionales

solicitaron refugio a Canadá, en el año 2003, Costa Rica se ubica en el sexto lugar con 2102 solicitantes. En primer lugar está Pakistán con 3964, seguido de Colombia con 2413 y Sri Lanka con 2396, entre otros. La tasa de aceptación de solicitudes de refugio presentadas por personas de nacionalidad costarricense cayó del 4% en el año 2002, al 2% en el año 2003.

Algunas de las causas que el Consejo en cuestión ha visualizado como los motivos por los cuales se está dando ese fenómeno, y que fueron objeto de análisis en las entrevistas realizadas a diferentes instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil de Costa Rica, reflejan como denominadores comunes la impunidad y la falta de protección por parte del Estado costarricense. Dichas causas son las siguientes:

- Violencia doméstica o intrafamiliar.
- Abuso sexual, especialmente de personas jóvenes. Dicho abuso se da en el contexto de la familia, relaciones amorosas abusivas, hostigamiento, abuso de autoridad en el lugar de trabajo, abuso de poder de las autoridades públicas.
- Prostitución forzada.
- Persecución por orientación sexual.
- La intimidación o asesinato de estos por falta de un programa especial de protección para testigos.
- Violencia generada por el tráfico y comercio ilícito de drogas. Se habla mucho de la presencia de bandas colombianas.
- Policía y su vinculación con redes criminales comunes, corrupción.
- Violencia por crimen común y la inseguridad. La extorsión y el no pago de deudas<sup>49</sup>.

En relación con lo mencionado en el párrafo anterior, el día lunes 19 de abril del año en curso, se publicó en el periódico La Nación, un artículo que señala lo que a continuación se transcribe:

*“El masivo ingreso de costarricense que luego se quedan en Canadá motivó al gobierno de ese país a cambiar el trato a los nacionales que ingresan como turistas. El refugio es un status migratorio que un Estado otorga a una persona que prueba ser perseguida por su raza, nacionalidad, religión o preferencia sexual”.*

Posteriormente, se recibió el comunicado de la imposición por parte de Canadá del requisito de visa para ciudadanos costarricenses que pretendan ingresar a dicho país, como una medida para contrarrestar el flujo migratorio que se está dando.

A criterio de la Defensoría de los Habitantes, datos e información como la anotada en líneas atrás, deben concebirse como una luz de alerta ante la aparición de hechos que están propiciando la salida de personas costarricenses a otros países, con miras a encontrar la seguridad y el resguardo de su integridad física, a falta de mecanismos efectivos de exigibilidad

---

<sup>49</sup> Según documento remitido por el señor Francisco Ricco, Consejo Canadiense para Refugiados, a la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales, ACAI, agencia implementadora de los programas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recibido en la Defensoría de los Habitantes el día 11 de marzo del 2004.

de esos derechos en Costa Rica, o motivadas solapadamente en razones socioeconómicas, no diferentes de aquellas que atraen la migración hacia nuestro país.

*iii. Ruta migratoria: recorrido que las personas migrantes realizan con el fin de ingresar al país de destino*

El fenómeno social de la migración, particularmente la de carácter irregular, necesariamente trae consigo un "camino" o "ruta" que muchas veces es desconocido por la misma persona antes de emprender su recorrido, y por las autoridades encargadas de ejercer el control migratorio. Precisamente, ese desconocimiento acerca de los trámites migratorios que deben realizar, de los peligros que se corren de caer en redes de traficantes y tratantes de personas, de las vías de acceso al país de destino, entre otros; naturalmente ubica a la persona en una situación de indefensión o vulnerabilidad que facilita la violación de sus derechos humanos tanto por parte de las autoridades públicas como de terceros.

Según lo plasmado por el Centro de Estudios y Publicaciones Alforja en su diagnóstico: "De Nicaragua a Costa Rica y a Nicaragua. La ruta crítica de las mujeres migrantes nicaragüenses: una mirada desde la zona norte fronteriza.", *"la ruta migratoria lleva a las personas migrantes a asumir, adaptar o abandonar prácticas y valores relacionados con factores familiar-personales, socioeconómicos, culturales y físico-geográficos.*

*Ese tipo de adaptaciones la enfrentan en forma diferenciada, según la condición de género, hombres y mujeres que viven y resuelven de manera particular el desplazamiento, aún cuando tengan como común denominador la migración misma. La ruta migratoria comprende distintos momentos que incluyen desde la partida hasta su asentamiento en el país de destino o, de retorno al de origen:*

***Partida:*** incluye la decisión de partir y la organización para la salida del país de origen.

***Travesía:*** consiste en el desplazamiento del país de origen al país de destino.

***Transición:*** periodo de asimilación y adaptación, una vez que se llega a punto en el país de destino, para trabajar y hospedarse.

***Residencia o asentamiento:*** conjunto de decisiones y acciones para lograr permanencia y estabilidad en el país de destino.

***Retorno:*** acciones relacionadas con el regreso definitivo al país de origen.

*Cada fase de la ruta migratoria genera situaciones nuevas e inesperadas que la persona migrante debe enfrentar y asimilar en el tiempo que corresponde. Por lo general, los tres primeros momentos (partida, viaje y transición) son los de mayor riesgo para las mujeres, quienes reciben amenazas y maltratos, consecuencia de una condición subordinada de género que rige tanto en el país de origen como en el de destino".*<sup>50</sup>

El análisis de esa ruta migratoria ha de servir de referencia a las autoridades costarricenses y, en general, a los países expulsores y receptores de población migrante, para establecer las políticas, pautas, procedimientos y mecanismos legales que garanticen a estas personas el respeto absoluto de sus derechos humanos tanto de los que se pretende satisfacer con la migración como los que se exponen durante ella.

---

<sup>50</sup> "De Nicaragua a Costa Rica y a Nicaragua. La ruta crítica de las mujeres migrantes nicaragüenses: una mirada desde la zona norte fronteriza", Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, San José, Costa Rica, 2002.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la persona migrante se expone, muchas veces, a la violación de sus derechos desde que inicia los preparativos, cuando hay posibilidad de hacerlos, para migrar a otro país, debido al contacto que se realiza con personas traficantes de migrantes, mejor conocidos como “coyotes”; o bien, cuando la migración se origina por ofertas laborales o de mejores oportunidades de vida en un tercer país que al final resultan ser solo un anuncio publicitario para facilitar la explotación de estas personas de diferentes formas, para la obtención de un beneficio económico a favor de su tratante.

De acuerdo a las definiciones contempladas en los protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas sobre el Crimen Transnacional Organizado, debidamente ratificados por Costa Rica en el mes de setiembre del año 2002, se hace diferenciación entre “tráfico ilícito de migrantes” y “trata de personas”:

- Tráfico ilícito de migrantes: En el artículo 3: *“Por tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (...)*.
- Trata de personas: En el artículo 3: *“Por Trata de Personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (...)*.

Partiendo del presupuesto de que la diferencia básica entre las dos figuras descritas, consiste en que las víctimas del delito de trata de personas son engañadas y/o forzadas a realizar diversas actividades que implican su explotación sexual, laboral, comercial, en detrimento de sus derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes manifestó en los comentarios presentados en la Asamblea Legislativa en relación con el proyecto de Ley de Migración y Extranjería, que nuestra legislación interna debe contemplar regulaciones distintas para cada una de las situaciones descritas, que permitan un adecuado abordaje y tratamiento de las personas víctimas de estos delitos, y una eficiente acción estatal en procura de su prevención y erradicación.

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que la migración es un fenómeno que debe ser abordado entre todos los países involucrados, y no solo como un fenómeno que atañe solamente a un país, sea este el país receptor. A criterio de esta Defensoría, un abordaje conjunto permitiría con facilidad detectar, debilitar y desarticular las redes de traficantes y tratantes de personas, mediante el intercambio de información actualizada de la forma en que opera el crimen transnacional en cada uno de los países.

#### **b. Potestad del Estado costarricense en el ejercicio del control migratorio de las personas extranjeras que ingresan, permanecen y salen de su territorio**

En diferentes informes finales emitidos con ocasión de denuncias presentadas por personas extranjeras, la Defensoría de los Habitantes ha reconocido que la Policía Especial de Migración es **la instancia encargada de ejercer un control y vigilancia de los movimientos migratorios que ocurran en nuestro país**. Para tales efectos, es bien sabido que a dicha

Policía le corresponde aplicar y velar por el cumplimiento de la legislación vigente en materia migratoria, relativa al ingreso y permanencia de personas extranjeras.<sup>51</sup>

No obstante lo anterior, esta institución ha señalado que a pesar de que la función que le compete a la Policía Especial de Migración pareciera tener un margen amplio de acción, cualquier actuación desempeñada por la misma al amparo de lo estipulado por el ordenamiento jurídico, tiene como límite el respeto absoluto de los derechos humanos de las personas involucradas, independientemente de la situación en la que se encuentren o su status migratorio.

En ese sentido, el hecho de que la Policía Especial de Migración, de conformidad con lo establecido por el artículo 13 de la Ley General de Migración y Extranjería, esté facultada para realizar controles migratorios, como inspecciones en hoteles, pensiones, casas de alojamiento, visitas a sitios de diversión o espectáculos públicos, entre otros, no debe entenderse que en el ejercicio de dicha función sus oficiales o funcionarios cuentan con una potestad ilimitada para realizar las actuaciones que les corresponden; por el contrario, cada una de ellas debe cumplir con los requisitos establecidos previamente para tales efectos, derivando en nulas y abusivas todas las actuaciones que se realicen sin cumplir con los requerimientos fijados.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes trae a colación lo resuelto por nuestra Sala Constitucional mediante el voto N° 2001-01267 del 9 de febrero del 2001:

*“(...) la función policial tiene que llevarse a cabo en fiel respeto a los derechos de los ciudadanos, especialmente a los señalados por nuestra Constitución, de lo contrario su esencia desaparecería y estaríamos frente a un evidente abuso de poder policial, que, lejos de garantizar el buen funcionamiento del sistema de seguridad nacional estaría dejando en un estado de indefensión absoluta a los ciudadanos...”.*

Con el fin de garantizar el ejercicio de su función en todo el territorio nacional, la legislación migratoria vigente establece que los oficiales de la Fuerza Pública actúan como colaboradores de la Policía Especial de Migración cuando así se requiera, siendo aplicable a ellos los deberes y obligaciones propios de la Policía Especial de Migración cuando realicen control migratorio<sup>52</sup>.

La forma en que esa función policial (Fuerza Pública y Policía Especial de Migración) es llevada a cabo ha sido recurrentemente objeto de denuncia ante la Defensoría de los Habitantes, en el tanto a partir de que una persona migrante es interceptada por la policía migratoria se coloca en una situación de indefensión frente aquel que representa la autoridad, lo cual propicia espacios que dan a lugar al abuso de poder por parte de estos últimos lo que, demanda reforzar la fiscalización sobre la misma actividad de control migratorio.

A modo de ejemplo, algunas personas han manifestado que la Policía Especial de Migración los intimidó mediante gritos, amenazas y golpes para que mostraran sus documentos migratorios. Otras personas han señalado que estando aprehendidas administrativamente fueron objeto de abuso de autoridad por parte de la policía que custodiaba el lugar (Quinta Comisaría); y/o que

---

<sup>51</sup> Artículo 11 Ley General de Migración y Extranjería: *“Créase la Policía Especial de Migración, como un cuerpo de control y vigilancia del movimiento migratorio, encargada del cumplimiento de las disposiciones legales respecto al ingreso, permanencia y actividades de los extranjeros, de acuerdo con su status migratorio en el país. La Policía Especial de Migración dependerá de la Dirección General y tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República. Sus integrantes tendrán los mismos deberes y atribuciones que los miembros de la Fuerza Pública, sin formar parte de ésta”.*

<sup>52</sup> Artículo 14 de la Ley General de Migración y Extranjería: *“La Policía Especial de Migración contará con la colaboración de las autoridades de policía administrativa cuando se les solicite”.*



durante su aprehensión no recibieron alimentación, acceso a agua potable, servicios sanitarios o atención médica, entre otros.

Ante tal situación, la Defensoría de los Habitantes no puede pasar por alto el operativo realizado en la Ciudadela La Carpio, el pasado 30 de enero, en el cual participaron varias instancias: Dirección General de Migración y Extranjería, Fuerza Pública, Policía Municipal, Organismo de Investigación Judicial, Patronato Nacional de la Infancia, entre otras, cuyo fin último no fue solamente la verificación de la condición migratoria de las personas extranjeras que habitan ahí, sino también la detención de personas, extranjeras o nacionales, relacionadas con algún hecho delictivo.

*i. Control migratorio realizado por la Policía Especial de Migración y la Fuerza Pública: afectación al derecho a la libertad personal e integridad física.*

Como parte del operativo realizado, las instancias involucradas colocaron un retén policial en la entrada principal de la Ciudadela La Carpio, con el fin de interceptar en forma masiva e indiscriminada a las personas que circulaban por el lugar y solicitarles sus documentos de identificación, restringiendo la libertad de tránsito de todas las personas en general, sin tener evidencia concreta de su vinculación con la comisión de un hecho delictivo.

A pesar de que según informaron las autoridades involucradas en los medios de comunicación, el objetivo principal del mismo no era solamente el control migratorio, en varias de las visitas realizadas por la Defensoría de los Habitantes al Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito (Quinta Comisaría) y en una reunión con familiares de personas aprehendidas que se llevó a cabo en la Iglesia de La Carpio ese mismo día en horas de la tarde, las personas señalaron que al ser interceptadas por las autoridades, en su mayoría de la Policía de Migración y oficiales de la Fuerza Pública, en primera instancia las interrogaban en relación con el status migratorio que poseían.

Algunas de las personas extranjeras que se vieron involucradas en ese operativo, presentaron ante la Sala Constitucional un recurso de hábeas corpus contra el Ministerio de Seguridad Pública, por considerar que el procedimiento utilizado por el mismo para la verificación de su status migratorio, lesionó su derecho a libertad personal. A continuación se transcriben los argumentos planteadas por la Sala Constitucional para declarar con lugar el recurso presentado y condenar al Estado costarricense al pago de los daños y perjuicios causados con los hechos<sup>53</sup>:

*"(...) En repetidas ocasiones esta Sala ha recalado que el artículo 37 de la Constitución Política, al regular la libertad personal, impone fundamentarse en el indicio comprobado de la comisión de un delito antes de proceder a privar a alguien de ella, lo que prohíbe, consecuentemente, las detenciones colectivas en aras de establecer, con posterioridad a la privación de libertad, si entre los detenidos existen personas que deban ser puestas a la orden de una autoridad judicial o con una situación migratoria irregular. (...).*

Y en la resolución N° 8593-98 de las 15:36 horas del 1° de diciembre de 1998 esta Sala señaló:

*"(...) la detención de una persona debe estar debidamente justificada, y si se realiza para verificar la documentación de las personas, esta revisión debe hacerse antes de trasladarse a la persona a cualquier lugar y sólo en aquellos casos en los que la*

<sup>53</sup> Expediente N° 04-000875-0007-CO, resolución N° 2004-02955 de las once horas con siete minutos del 19 de marzo del 2004.



*persona no tenga documentación alguna a la mano y se pretenda verificar su identificación, lo cual no implica, que los recurridos puedan hacer arrestos genéricos e indiscriminados sólo para llegar a verificar la documentación y llevarlos hasta la Comisaría para proceder a hacerlo, como ocurrió en el presente caso.*

*En igual sentido, la actuación de los recurridos resulta violatorio del artículo 37 de la Constitución Política, por cuanto del expediente se desprende que lo realizado no es un operativo específico donde se sospeche que determinadas personas están cometiendo algún delito o sean buscados por las autoridades, sino como ya se dijo fue arresto genérico e indiscriminado, que no es más que una de las conocidas "redadas" aunado al hecho de lo desproporcionado que resultó el tiempo de la detención del recurrente" (En el mismo sentido véanse las sentencias N° 3311-94 de las 15:00 horas del 6 de julio de 1994, 946-98 de las 10:39 horas del 13 de febrero de 2004 y 2000-8243 de las 14:38 horas del 20 de setiembre de 2000).*

*(...) Aunque el Estado en ejercicio de su soberanía está facultado para regular el ingreso y la permanencia de los extranjeros en el país, lo que incluye desplegar controles sobre su situación y disponer aún su deportación o expulsión, cuando proceda, esto no puede hacerlo a través de operativos como el que aquí se cuestiona, con base en la normativa constitucional e internacional y la jurisprudencia arriba citada. Ello no implica cercenamiento alguno de las competencias dichas de las autoridades de Migración, pues de la misma forma en que al declararse la incompatibilidad de las denominadas redadas con los derechos fundamentales no se vedó la persecución criminal, así el Estado conserva intactos los medios que el ordenamiento jurídico le autoriza para controlar la migración irregular hacia nuestro país. Solamente que, al ejercerlos, debe –como es natural a toda la actividad estatal– respetar los límites que le señalan los derechos fundamentales".*

Por otro lado, a criterio de la Defensoría de los Habitantes otro factor importante que no se tomó en cuenta en toda su dimensión para la realización del operativo, fue la capacidad de infraestructura y condiciones del Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito, partiendo del hecho de que ahí serían trasladadas las personas que presentaran una condición migratoria irregular.

Según el informe remitido por la Dirección General de Migración y Extranjería a esta Defensoría con ocasión de las investigaciones iniciadas a partir de los hechos acaecidos el día del operativo<sup>54</sup>, 176 personas fueron trasladadas al Centro en cuestión mientras se determinaba el procedimiento administrativo que se aplicaría en su contra (orden de deportación, conminación a regularizar el status migratorio, comprobación de la permanencia legal de una persona, entre otros). Según dicho informe "los aprehendidos durante su estancia en el Centro de Aseguramiento para extranjeros en tránsito (Quinta Comisaría) accedieron (sic) a los servicios básicos tales como alimentación, agua, servicios sanitarios y telefónicos".

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera necesario hacer referencia a varios hechos constatados a partir de la inspección realizada en la Quinta Comisaría, el día del operativo en horas de la mañana hasta medio día:

- Las 176 personas que se encontraban detenidas en la Quinta Comisaría hasta que se iniciara en su contra un proceso de deportación, se les notificara alguna resolución o, bien, se les

---

<sup>54</sup> Expediente N° 16425-22-2004-IO, Defensoría de los Habitantes.

dejara en libertad, permanecieron por varias horas en el patio bajo el sol, dado que no había espacio suficiente para ubicarlas en el sector de las celdas.

- Estas personas debían permanecer de pie o sentarse en el suelo, debido a que no existen lugares ni mobiliario para ello.
- Las mujeres y los hombres se encontraban mezclados, salvo la detención de una mujer embarazada que fue llevada a la oficina de la Policía Especial de Migración para que pudiera sentarse en una banca.
- El agua a la que tenían acceso era la que pudieran tomar de una pila que se encontraba en el patio.
- La inspección realizada por funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes finalizó aproximadamente a las 12:30 p.m, hora en la cual las personas detenidas no habían almorzado. Según informaron los oficiales del Ministerio de Seguridad Pública hubo que hacer un esfuerzo extra para preparar la comida de tantas personas y eso estaba provocando un atraso en el envío de la alimentación.

Mediante un recuento realizado en relación con la forma en que se llevó a cabo el operativo que ahora nos ocupa, la Defensoría de los Habitantes logró evidenciar que el procedimiento para la verificación de la condición migratoria de las personas detenidas se dio en varias etapas en detrimento de sus derechos fundamentales, a saber:

- Una vez que las personas eran interceptadas por oficiales de la Policía Especial de Migración y/o por oficiales de la Fuerza Pública, era trasladadas a un puesto de verificación ubicado cerca del Instituto Nacional de Aprendizaje; donde permanecieron haciendo fila hasta que se les permitiera retirarse del lugar a aquellas que portaran sus documentos de identidad al día y sobre las cuales no existiera ninguna presunción de la ilegalidad de ese documento.
- Las otras personas eran trasladadas en buses o en las unidades móviles de la Policía hasta el Centro de Aseguramiento para Extranjeros en tránsito, Quinta Comisaría, donde permanecieron hasta que se revisara la base de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería y se comprobara la regularidad de la permanencia de las mismas.
- Una vez que se realizaba esa comprobación, aquellas personas que tenían vínculos sanguíneos con personas costarricenses y, en general, que se encontraran en alguno de los supuestos que la legislación migratoria contempla para la regularización de la situación migratoria, eran trasladadas hasta oficinas centrales de la Dirección General de Migración y Extranjería para ser notificados de una resolución que los conminaba a regularizar su permanencia en el país.
- Las personas que tenían status migratorio vencido (cédulas de residencia, permisos temporales, entre otros), las que habían ingresado en forma legal o regular cuya visa de turismo había vencido y a la fecha del operativo no habían realizado ningún trámite tendiente a regularizar su status migratorio y aquellas cuyo ingreso al país hubiera sido en forma ilegal, permanecieron detenidas en la Quinta Comisaría hasta que se les notificara la orden de deportación contra la que cabían los recursos de revocatoria y apelación, en el primero y segundo supuesto; o bien, hasta que fueran deportados a su país de origen, en el tercer supuesto.

De conformidad con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes estima necesario que el Estado costarricense considere que los problemas que afectan la seguridad pública de la comunidad, no se van a resolver deteniendo indiscriminadamente a las personas por encima del principio de la presunción de inocencia. **Este tipo de medidas deteriora la imagen civilista de la policía, porque criminaliza como delincuentes o sospechosos a todas las personas por igual, en consecuencia dejan de visualizar al policía como un protector, para verlo como un agresor más.**

La Policía Especial de Migración puede colocar Puestos de Control en los principales puntos de ingreso y egreso del país (fronteras, puertos y aeropuertos) en donde se solicita a todas las personas sus documentos de identificación, de viaje o migratorios; puede, además, organizar operativos de control migratorio, en establecimientos de diversión, de alojamiento, en centros de trabajo y en carreteras nacionales, pero **ninguna ley la faculta para montar un “retén” en la entrada pública de una comunidad y “barrerla” deteniendo masivamente durante horas a todas las personas cuyos documentos les resulten sospechosos.**

De hecho, como se indicó en el informe final de la investigación, la dinámica del operativo realizado en la barriada “La Carpio” evidencia que desde su planeamiento se ideó como una redada; esto pues, un equipo de trabajo colocó “un retén” en la entrada-salida pública a la comunidad, mientras otros cuatro equipos realizaron “un barrido ordenado” de la comunidad. La intervención policial consistió en solicitarle los documentos de identificación a las personas, consultar si tenían asuntos judiciales pendientes y si se tenía alguna sospecha o sus documentos parecían alterados, falsos o vencidos las trasladaban a “un centro de acopio” migratorio de verificación.

El asunto de la irracionalidad, desproporcionalidad e ilegalidad de estas acciones policiales debe analizarse desde la doctrina de los derechos humanos que subyace en los principios y valores de la Constitución Política de la República. En este sentido, una de las características de los derechos humanos es que son universales; es decir, que valen en Costa Rica y en todas partes. Por esta razón, las personas extranjeras que se encuentran en el territorio nacional tienen los mismos derechos que las personas costarricenses, con las excepciones estipuladas en la Constitución y en las leyes que, en todo caso, no pueden contradecirla. Las personas extranjeras ostentan la condición de habitantes. Por esto mismo, debe insistirse, tanto la Constitución como las convenciones de Derechos Humanos (Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 2), obligan al Estado a respetar y garantizar los derechos humanos a las personas extranjeras.

El Estado está obligado a suplirle documentos de identificación adecuados y confiables tanto a los y las nacionales, como a todas aquellas personas extranjeras a las que se les ha otorgado un permiso para permanecer en el país, de manera que puedan individualizarse a sí mismas e identificarse ante las autoridades, cuando así lo requieran.

Si bien la negativa a identificarse constituye una contravención, catalogada en el Código Penal como un acto de desobediencia, desacato e irrespeto a la autoridad (Art. 387, Inc. 5), las personas deben hacerlo en el ejercicio de su derecho a la individualización ante las autoridades, que no es otro que el derecho humano al reconocimiento de la personalidad jurídica, pero a la vez, ello les da derecho a conocer los motivos fundados por los cuales las autoridades policiales les solicitan identificarse. Si los motivos son infundados, o si la policía se niega a expresarlos, y tras de eso se niega a identificarse, y la interpreta como un irrespeto, la intercepción policial es abusiva.

La policía puede solicitarle sus documentos de identidad a las personas sólo en casos en que existan motivos suficientes para ello -es decir, cuando existan indicios suficientes de que ha cometido un delito-, y nunca por mera ocurrencia, o por "sospechas" o para investigarlas. Ciertamente, la Policía de Migración está facultada para solicitarle los documentos de identidad a las personas extranjeras, pero no puede hacerlo recurriendo a una redada y un barrido policial, en la que masiva e indiscriminadamente detiene a las personas para verificar sus documentos, pues incurre en una restricción arbitraria de la libertad de estas personas<sup>55</sup>.

*ii. Coordinación entre instituciones públicas como mecanismo de garantía de derechos humanos de las personas involucradas en el operativo: derechos laborales.*

A criterio de esta Defensoría la sola presencia de diferentes instituciones públicas en el lugar no implica la existencia de una coordinación efectiva entre estas, en resguardo de los derechos humanos de las personas involucradas; sino que, por el contrario, la ausencia de mecanismos coordinados que garanticen a la población migrante el ejercicio pleno de sus derechos humanos, simplemente refleja que algunas de las instancias "aprovecharon" la realización de un operativo masivo como el que se dio, para llevar a cabo acciones propias de cada una de esas instituciones.

A modo de ejemplo de lo descrito en el párrafo anterior, esta Defensoría considera que un aspecto importante que debió haberse tomado en cuenta por parte de las autoridades que participaron, es que el operativo en cuestión se realizó un día de fin de mes y a la hora en que todas las personas nacionales y extranjeras que viven en el lugar se disponían a salir de sus casas de habitación rumbo a sus lugares de trabajo; muchas de estas debían retirar ese día el pago correspondiente por los días laborados durante ese mes.

Más que movilizar una gran cantidad de funcionarios públicos para cubrir todas las zonas de La Carpio sin que nadie escapara al control migratorio que se realizaba, a criterio de esta Defensoría, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Fuerza Pública también debieron prever mecanismos que en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, permitieran a estas personas el cobro de su salario y de otras garantías o extremos laborales que adeudaran los patronos.

Cabe mencionar que con posterioridad a una inspección realizada en la Quinta Comisaría el día 2 de febrero del 2004, la Defensoría de los Habitantes informó al Ministerio de Trabajo que había varias personas que se encontraban detenidas, algunas con procesos de deportación iniciados, que no pudieron cobrar al patrono su salario y demás extremos laborales. Lo anterior, con el propósito de que ese Ministerio procediera al levantamiento de un listado con la información que proporcionarían esas personas y estableciera un mecanismo para garantizarles el pago efectivo de sus derechos laborales. Fue hasta esta oportunidad que el Ministerio de Trabajo se hizo presente en la Quinta Comisaría.

Al respecto, según información plasmada en el oficio N° DNI-264-04 de fecha 5 de febrero del 2004, la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo, informó a la Defensoría que todas las personas que se encontraban aprehendidas habían recibido el pago de su salario, en virtud de que "*muchos patronos se apersonaron a hacer los pagos a dicha Comisaría y otros pagaron por intermedio de sus familiares nicaragüenses*".

En relación con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera necesario destacar algunos aspectos que evidencian la falta de coordinación entre la Dirección General de Migración y

<sup>55</sup> Expediente N° 16424-22-2004

Extranjería y el Ministerio de Trabajo, con el fin de garantizar a las personas aprehendidas producto del operativo, el ejercicio pleno de sus derechos humanos en materia laboral:

- La intervención y visita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a las personas que se encontraban aprehendidas en la Quinta Comisaría, se dio a partir del exhorto realizado por esta Defensoría, es decir, no se dio de oficio ni a solicitud de la Dirección General de Migración y Extranjería.
- Los funcionarios de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo que visitaron el lugar, simplemente limitaron su averiguación a la verificación del pago del salario correspondiente a cada caso concreto.
- Los funcionarios de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo no tomaron en cuenta otros extremos laborales que también debían ser cancelados por los patronos, entre estos, vacaciones, aguinaldo, cesantía, independientemente de la condición migratoria en que se encontraban.

En relación con el reconocimiento de los derechos laborales de las personas extranjeras aún en condiciones de irregularidad migratoria, la Defensoría de los Habitantes, tal y como lo ha hecho en otras oportunidades ante la Asamblea Legislativa, subraya la importancia de que Costa Rica ratifique la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año 1990 que en la actualidad se encuentra vigente. Al respecto, pese a que nuestro país no ha ratificado este importante instrumento internacional, al incorporar nuevos derechos humanos y garantías a estos, se pueden tener como vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, en consonancia con lo preceptuado por la Sala Constitucional<sup>56</sup>, incorporándose así al bloque de constitucionalidad y susceptible de ser exigido.

Dicha convención, partiendo del supuesto de que existen trabajadores y trabajadoras migrantes que se encuentran algunos en situación irregular y otros en situación regular, establece que ambos grupos gozan del reconocimiento y protección jurídica de sus derechos laborales independientemente de la situación en la que se encuentren.

En ese sentido, el artículo 7 de dicha Convención señala:

*“Los Estados partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.*

Bajo esa línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC.18/3 mencionada en el presente informe, es clara al señalar que los derechos

<sup>56</sup> *“En tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas privan por sobre la Constitución (Sentencia N° 3435-92 y su aclaración N° 5759-03)”.*

humanos de las personas extranjeras de índole laboral se derivan de la relación existente entre el trabajador y su patrono, y no en función de una autorización migratoria concedida específicamente para laborar, de ahí que resulte necesario que el Estado costarricense defina mecanismos adecuados de garantía de protección de esos derechos. A continuación se transcriben los párrafos de dicha opinión consultiva más relevantes en relación con lo planteado:

*"132. Hoy en día los derechos de los trabajadores migrantes "no han sido debidamente reconocidos en todas partes" e incluso los trabajadores indocumentados "son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y (...) para determinadas empresas, ( lo cual) constituye un aliciente para buscar ese tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal".*

*133. Los derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida ésta en su sentido más amplio. Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición. El derecho del trabajo, sea regulado a nivel nacional o internacional, es un ordenamiento tutelar de los trabajadores, es decir, regula los derechos y obligaciones del empleado y del empleador, independientemente de cualquier otra consideración de carácter económico o social. Una persona que ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna.*

*134. De este modo, la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.*

*(...) 136. Sin embargo, si los migrantes indocumentados son contratados para trabajar, inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a los trabajadores, sin que exista posibilidad de discriminación por su situación irregular. Esto es de suma importancia, ya que uno de los principales problemas que se presentan en el marco de la inmigración es que se contrata a personas migrantes que carecen de permiso de trabajo en condiciones desfavorables en comparación con los otros trabajadores".*

Considerando lo anterior, a criterio de esta Defensoría y en consonancia con el fallo de la Sala Constitucional sobre este caso se lesionaron, por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, los derechos de las personas extranjeras que fueron detenidas con ocasión del operativo realizado en La Carpio el día 30 de enero del 2004, en el tanto, se procedió a la detención masiva de estas personas con el fin de verificar la condición migratorio que ostentaban, durante su detención no se les brindó las condiciones necesarias en resguardo de su integridad física y no se crearon mecanismos que en forma expedita y con la menor afectación a sus derechos fundamentales permitieran la verificación del status migratorio de esas personas.



Igualmente, en la realización del operativo en cuestión, las instancias involucradas no previeron mecanismos de coordinación en el ejercicio de su función (Dirección General de Migración y Extranjería y Ministerio de Trabajo), que permitiera a las personas extranjeras el goce pleno de sus derechos humanos, por ejemplo, en materia laboral; violentando el Estado costarricense esos derechos fundamentales.

### c. **Detención administrativa. Plazos de detención.**

Con ocasión de un expediente tramitado en nuestra institución<sup>57</sup> a partir de una denuncia interpuesta por una persona quien manifestó haber sido víctima de abuso de autoridad por parte de la Policía Especial de Migración, así como haber sido detenida en forma irregular por la misma, la Defensoría de los Habitantes señaló que la **detención administrativa** realizada por la Dirección General de Migración y Extranjería, como consecuencia del control migratorio que ejerce, obedece a una potestad legalmente otorgada a dicha Dirección, y en relación con la misma no rige el plazo de las 24 horas que establece el artículo 37 de la Constitución Política<sup>58</sup>.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes es del criterio que la detención administrativa debe ser el último recurso que utilice dicha Dirección en el ejercicio de su función, con el fin de restringir, solo en casos excepcionales, la libertad de las personas sometidas a control migratorio, y utilizar otros mecanismos como citaciones, prevenciones para instar a las personas a regularizar el status migratorio o, bien, para aplicar en su contra algún procedimiento administrativo.

Dentro de ese orden de ideas, debe quedar claro que el plazo por el cual una persona es detenida por su condición irregular en el país, se encuentra íntimamente ligado con las gestiones que se requieren para la averiguación real de la identidad y condición migratoria de dicha persona, así como en relación con aquellas necesarias para la obtención de algún documento idóneo para que pueda salir del país, ya sea alguno emitido por el Consulado de su país de origen o bien el tiquete aéreo o terrestre indispensable para su salida del territorio nacional, de conformidad con el proceso iniciado en su contra.

No obstante lo anterior, **de conformidad con los principios de proporcionalidad y razonabilidad desarrollados por la jurisprudencia constitucional, la detención administrativa no debe exceder los límites estrictamente necesarios para la realización de las gestiones apuntadas líneas atrás**, ya que en caso contrario sí se estaría lesionando gravemente un derecho fundamental de la persona afectada.

En relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Sala Constitucional ha señalado:

*"(...) las normas y actos públicos, incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional (...) deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución. De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su*

<sup>57</sup> Oficio N° 01607-2003-DHR: Informe Final con recomendaciones, expediente N° 13591-22-2002-QJ.

<sup>58</sup> *"(...) Las autoridades de Migración pueden restringir la libertad de un extranjero que ingresa ilegalmente al país, durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva la expulsión y deportación, circunstancia en la cual no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional".* Resolución N° 08397-99 de fecha 3 de noviembre de 1999.



*validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución -formal y material-, como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc. que se configuran como patrones de razonabilidad<sup>59</sup>".*

Igualmente, en relación con el principio de razonabilidad que debe estar presente en toda limitación que se imponga a derechos fundamentales, la Sala Constitucional ha sido clara al manifestar que esa razonabilidad implica que la medida o disposición a aplicar debe ser necesaria, idónea y proporcional para alcanzar los fines propuestos por la Administración, en resguardo del interés público que se quiere tutelar<sup>60</sup>.

En ese supuesto, a criterio de esta Defensoría, la Dirección General de Migración y Extranjería debe establecer con claridad el procedimiento o las gestiones a seguir cuando haya transcurrido un **determinado plazo**, a fijar según parámetros objetivos, sin que se haya logrado la deportación de esa persona; lo anterior, con el fin de no prolongar en forma indefinida dicha aprehensión<sup>61</sup>.

**d. Principios fundamentales en materia de protección de derechos humanos de las personas extranjeras frente al control migratorio que realizan los países de destino en la interceptación, detención, deportación y recepción: contenido mínimo de un Proyecto de Ley.**

De conformidad con las consideraciones emitidas en el presente informe, la Defensoría de los Habitantes estima conveniente, oportuno y necesario, tal y como ya se apuntó, que el respeto de los derechos humanos sea el estandarte y límite que impere en la elaboración de políticas públicas en relación con la población migrante. Igualmente, como parte de ese conjunto de políticas públicas, esta Defensoría es del criterio de que no puede existir una legislación migratoria que no esté fundada en principios básicos de respeto y garantía en los derechos humanos de esta población.

Así, en los comentarios elaborados y presentados a la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa en relación con el proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Proyecto N° 14269), la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrante han señalado que

*"el respeto de los derechos humanos definidos en instrumentos internacionales y nacionales, debe ser el eje transversal que atraviese la definición de todas las políticas públicas que Costa Rica pretenda impulsar, máxime teniendo en cuenta que la migración, tema en cuestión, es un fenómeno que se motiva precisamente en la necesidad que tienen y experimentan algunas personas de buscar una solución pronta para aquellas situaciones que violentan esos derechos humanos. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado de atención, como ya se ha planteado a través del presente documento, para que la legislación migratoria que ahora se discute, tenga como norte o guía la verificación del respeto de los derechos que le son*

<sup>59</sup> Sala Constitucional resolución N° 2638-98.

<sup>60</sup> Resolución N° 08858-98 de fecha 15 de diciembre de 1998.

<sup>61</sup> Sobre casos concretos en los cuales se visualiza la necesidad de definir un plazo de detención, véase el apartado denominado "*Casos de personas de nacionalidad vietnamita, Detención administrativa por parte de la Policía Especial de Migración*", ubicado en el segmento de Población Migrante del Capítulo de la Dirección de Protección Especial de este informe.

*inherentes a toda persona por su condición de ser humano, independientemente del lugar o condición en la que se encuentre”.*

La Defensoría de los Habitantes considera que existen algunos principios o parámetros fundamentales que se derivan de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en las situaciones de interceptación, detención, deportación y recepción; que ineludiblemente deben ser tomados en cuenta por el Estado costarricense en la formulación de sus políticas públicas y en la discusión de la normativa migratoria que pretenda emitirse, bajo pena de debilitar el sistema de protección de los derechos humanos de esta población en caso de no hacerse<sup>62</sup>:

• **Interceptación de las personas migrantes.**

- *Principio de legalidad*: se debe establecer con claridad cuáles son los documentos requeridos para la entrada, permanencia y la salida de cualquier persona del territorio nacional; así como en relación con las causas de prohibición de ingreso y los procedimientos administrativos a aplicar por parte de la Policía Especial de Migración en el ejercicio del control migratorio que le compete.
- *Libertad de movimiento y residencia*: la persona extranjera que se halle legalmente en el territorio de un Estado, sólo podrá ser expulsada del mismo en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. La expulsión colectiva de personas extranjeras está prohibida<sup>63</sup>.
- *Prohibición de discriminación*: ninguna persona migrante podrá ser interceptada en razón de su raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- *Derecho a la libertad personal*: la legislación de cada Estado deberá establecer objetivamente los criterios y procedimientos bajo los cuales la autoridad migratoria puede interceptar a una persona migrante, incluyendo el supuesto en el cual la interceptación se da con el fin de verificar la identidad de la persona.
- *Autoridad competente en materia migratoria*: la legislación de cada Estado deberá establecer con claridad cuáles son las autoridades encargadas y facultadas para atender las cuestiones migratorias. Cuando la persona migrante alegue o solicite la condición de refugiada deberá ser remitida a la autoridad competente.
- *Utilización de la fuerza durante la interceptación*: las autoridades migratorias deberán utilizar la menor fuerza posible en la interceptación de personas migrantes.

---

<sup>62</sup> En el mes de marzo del año 2000, durante la V Reunión Viceministerial, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) presentó a los gobiernos de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) una propuesta para el desarrollo de un conjunto de “estándares mínimos” para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en situaciones de interceptación, detención, deportación y recepción.

<sup>63</sup> Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “*Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales (...).*”

- *Derecho a la información durante la interceptación:* toda persona tiene derecho a ser informado sobre la causa y motivos por los cuales se le intercepta, con fundamento en una norma legal.
- *Derecho a un intérprete durante la interceptación.*
- *Derecho de defensa:* toda persona migrante tiene derecho a que se le permita explicar y presentar la evidencia necesaria para demostrar su status migratorio, o bien, los motivos por los cuales desea ingresar al país de destino, por ejemplo en los casos de solicitantes de refugio. Toda persona tiene derecho a no ser obligada a declarar o contestar preguntas formuladas por la autoridad respectiva si éstas no son relevantes para verificar su condición migratoria.
- *Principio de non refoulement:* la autoridad migratoria debe aplicar el principio de no devolución en los casos de personas que en puestos fronterizos aleguen ser solicitantes de refugio o bien que ostente dicha condición.

- **Detención administrativa-aprehensión.**

- *Duración de la detención administrativa, aprehensión:* la duración de la detención de las personas migrantes deberá estar sujeta a un tiempo máximo que corresponda al tiempo en que deberá tramitarse el procedimiento migratorio; en el caso de la deportación si dicho procedimiento no se ejecuta dentro del plazo señalado, la persona migrante no podrá continuar privada de libertad.
- *Garantías para el ejercicio del derecho al debido proceso:* las personas aprehendidas deberán tener acceso a un listado de abogados privados y organizaciones que presten servicios legales de manera gratuita o a bajos costos; así como a medios de comunicación adecuados para ponerse en contacto con las personas que puedan asistirle en su caso. Igualmente, se debe garantizar, como parte del debido proceso, el derecho de recurrir ante la instancia correspondiente las resoluciones que se dicten en su contra.
- *Derecho a la protección consular:* las personas detenidas tienen derecho a ser informadas de la posibilidad de entrar en contacto con la representación consular de su país de origen. Este derecho se convierte en una obligación para el país receptor, de ahí que, en caso de inobservancia, acarrea responsabilidad internacional por violación al debido proceso legal.
- *Derecho a la información:* al momento de su detención las personas migrantes deberán ser informadas sobre el proceso por el que se encuentran aprehendidas, las razones para ello, las etapas procesales, plazo estimado en el que se desarrollará su proceso. Los familiares de estas personas y las organizaciones de asistencia tendrán derecho a la información sobre su identidad, el nombre y localización del centro de detención.
- *Centros de detención-aprehensión:* los centros de detención deberán cumplir las normas de seguridad pertinentes para proteger la integridad física y moral, y la vida de las personas que se encuentran aprehendidas por cuestiones migratorias. Deberán tener condiciones de temperatura, iluminación, ventilación y limpieza adecuadas. Deberán contar, como mínimo, con un área de alojamiento, área de alimentación, servicios sanitarios con duchas, área para practicar ejercicios físicos, biblioteca, área de servicios médicos, salón para reuniones de grupos, áreas donde facilitar actividades recreativas, educativas, salas para entrevistas o visitas. Asimismo, se les debe facilitar utensilios de aseo personal. Por otro lado, debe haber una zona especial para albergar a las familias migrantes en las cuales padres e hijos

menores de edad puedan permanecer juntos, garantizando la protección de las personas menores de edad y la convivencia familiar. Igualmente, los hombres y las mujeres deben estar en espacios separados, lo cual no implica que no podrán existir zonas comunes en las que se desarrollen actividades conjuntas tales como: alimentación, recreación y educación.

- *Centro de atención de las personas migrantes que requieren especial protección y no pueden ser detenidas:* las personas menores de edad, adultas mayores, aquellas que se encuentren enfermas, discapacitadas, mujeres embarazadas o lactantes, deberán ser alojadas en centros de atención donde reciban el cuidado y la protección que requieren.
- *Reglas del centro de aprehensión:* cada centro de aprehensión deberá tener un reglamento que garantice el debido proceso, la seguridad y el bienestar de las personas aprehendidas. Dicho reglamento deberá incluir un procedimiento para la formulación de peticiones por parte de las personas migrantes aprehendidas, en relación con los servicios y condiciones de detención.
- *Personal de los centros de detención:* las personas migrantes aprehendidas deberán estar bajo la custodia y el cuidado de personal calificado y capacitado. El personal de los centros de aprehensión deberá estar sujeto a un procedimiento disciplinario y al régimen penal ordinario por la comisión de acciones u omisiones en ejercicio de sus funciones que lesionen los derechos humanos de las personas sometidas a su custodia.
- *Derecho a la salud.*
- *Derecho a la alimentación:* las personas migrantes deberán recibir una dieta adecuada, nutritiva y balanceada para mantener su nivel energético y de salud, en tres comidas diarias. Deberán tener acceso permanente y directo a agua potable.
- *Derecho a la propiedad:* las personas migrantes tienen derecho a que sus bienes y objetos personales –incluyendo dinero- sean inventariados y guardados durante el tiempo de aprehensión y les serán devueltos cuando sean puestas en libertad o bien, cuando se ejecute en su contra el proceso de deportación, según corresponda.
- *Transporte:* las personas migrantes aprehendidas serán transportadas en vehículos apropiados y adecuados para ese fin.

La detención de personas migrantes deberá utilizarse como último recurso para garantizar su presencia en el proceso migratorio que las autoridades están llevando a cabo. En todos los casos deberán buscarse medidas alternativas a la detención, tales como: la conminación, el pago de una suma de dinero como garantía de presentación ante las autoridades migratorias a título de fianza o caución prendaria, la obligación de residir en un lugar específico, la posibilidad de otorgar un status migratorio temporal, entre otras.

- **Deportación**

- *Principio de legalidad:* la deportación de personas migrantes solamente podrá llevarse a cabo por las razones establecidas en la legislación y conforme a un procedimiento previamente establecido. Deberá ser individual y deberá constar por escrito.
- *Alternativas de la deportación:* tales como la regularización migratoria o la salida voluntaria.

- *Derecho a la información:* toda persona migrante que, de conformidad a las leyes de un Estado deba ser objeto de una deportación, tendrá derecho a recibir información sobre la legislación pertinente así como los procedimientos que le serán aplicados, las razones de su deportación, la autoridad responsable de decidir sobre la misma y los recursos de apelación disponibles.
- *Personas refugiadas y solicitantes de dicha condición:* en ningún caso las personas migrantes a quienes se les haya reconocido el status de refugiadas, aquellas cuyo proceso de reconocimiento de dicho status se encuentre en curso, o las personas migrantes que manifiesten temor de regresar a su país de origen o de partida, podrán ser deportadas a dicho país, donde su derecho a la vida, a la integridad personal o a la libertad personal se encuentre en riesgo a causa de su raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas, de acuerdo con las disposiciones de los instrumentos internacionales en materia de refugiados.
- *Principio de unidad familiar:* las personas migrantes de una misma familia no podrán ser separadas durante el proceso de deportación, a menos que ellas lo soliciten expresamente.
- *Protección y asistencia consular y diplomática en la expedición de documentos de viaje.*
- *Deportación al país de origen:* las personas migrantes deberán ser deportadas a sus países de origen o de nacionalidad, salvo que las circunstancias ameriten la deportación a un tercer país. En ningún caso podrá ordenarse la deportación a un tercer país solamente a partir de la presunción de que la persona migrante ingresó al territorio del país que ordena la deportación proveniente de ese otro país, sin que su identidad y nacionalidad hayan sido establecidas.
- *Acceso a la asistencia de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales durante la deportación.*
- *Derecho a la comunicación:* las personas migrantes tienen derecho a comunicarse con sus familiares, o personas de confianza, en el país en el que se encuentren y en su país de origen.
- *Aviso al país receptor:* en caso de que alguna de las personas migrantes requiera atención especial en razón de su edad, salud, condición física o psíquica, deberá informarse al país receptor con la debida antelación, de manera que sea posible prestarle el tratamiento que requiere.
- *Derecho a la salud:* la persona migrante enferma no podrá ser deportada hasta que su estado de salud mejore, a menos que ella lo solicite. Las mujeres embarazadas no podrán ser deportadas cuando el viaje ponga en peligro la salud de la madre o del feto.
- *Condiciones del traslado:* las personas migrantes deben ser separadas por sexo y edad, salvo el caso de grupos familiares a quienes se les permitirá viajar juntos. Deberán viajar en condiciones de seguridad y comodidad, no viajarán en condiciones de hacinamiento. Las autoridades migratorias deben ofrecer agua, alimentación en intervalos regulares y garantizar el acceso a servicios sanitarios.

De conformidad con lo anterior, tal y como ya se indicó, la Defensoría de los Habitantes reitera la necesidad de que el Estado costarricense incorpore estos principios internacionales de derechos humanos en sus políticas públicas y en la discusión de la normativa migratoria que

pretenda emitirse; lo anterior, con el fin de reforzar el sistema de protección de los derechos humanos de la población migrante y no generar situaciones que pueden menoscabar las garantías de esos derechos.

#### e. Conclusiones

No cabe duda que ante el creciente fenómeno migratorio que está experimentando la región centroamericana, el Estado costarricense debe asumir una posición responsable que permita la elaboración e implementación de políticas públicas que aborden de manera integral este fenómeno y que garanticen el respeto absoluto de los derechos humanos de las personas extranjeras involucradas en el ejercicio de las potestades soberanas estatales.

En ese sentido, a criterio de esta Defensoría el Estado costarricense no debe continuar implementando mecanismos de control, atención y abordaje que solamente brinden respuesta al impacto del fenómeno migratorio de forma coyuntural. Debe tomarse en cuenta que las soluciones ideadas para una determinada situación, pueden resultar insuficientes para hacerle frente a otras situaciones que surjan, lo cual podría provocar que las autoridades encargadas de ejercer el control migratorio incurran en contradicciones o prácticas que lesionen los derechos humanos e intereses de las personas involucradas, producto de amplios márgenes de discrecionalidad que a falta de lineamientos claros y objetivos, redunden en arbitrariedades.

Por considerarse de suma importancia lo plasmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC.18/3, a continuación se transcribe la **OPINION** por unanimidad de esta instancia internacional y que, por las razones que se han expuesto, informan de manera obligada el quehacer de todos los Estados:

*"1- Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.*

*2- Que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.*

*3- Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.*

*4- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens.*

*5- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.*

*6- Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el status migratorio de las personas.*

7- *Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.*

8- *Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.*

9- *Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.*

10- *Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.*

11- *Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio”.*

Considerando lo anterior, la Defensoría de los Habitantes estima necesario emitir algunas **recomendaciones** con el fin de que las instancias correspondientes tomen las medidas pertinentes para que Costa Rica se convierta en un país modelo en el abordaje, tratamiento, prácticas, legislación y políticas de protección de derechos humanos de las personas extranjeras que habitan su territorio y se erradiquen todos aquellos lineamientos, criterios y prácticas que los lesionan:

- **Asamblea Legislativa**
- Ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año 1990, vigente actualmente, en el tanto herramienta esencial de protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias.
- Promover la revisión detallada del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, a la luz de los principios señalados en líneas atrás, con el fin de garantizar el respeto absoluto de los derechos humanos de las personas migrantes.



- **Consejo Nacional de Migración**
- Desarrollar la política migratoria integral que contemple las diferentes aristas y dimensiones de este fenómeno, y que tenga como eje transversal el respeto absoluto de los derechos humanos de esta población.
- Elaborar un diagnóstico que permita brindar a la población en general, información real sobre el impacto del fenómeno migratorio en los servicios públicos, partiendo de los estudios elaborados por algunas instituciones públicas en el abordaje de este tema a partir del servicio público que prestan, como la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- **A la Dirección General de Migración y Extranjería.**
- Reforzar y actualizar constantemente la base de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería, de manera tal que las dependencias y oficinas regionales de dicha Dirección puedan realizar consultas sobre la condición migratoria de las personas extranjeras que arrojen información veraz y expedita, sin tener que trasladar o detener a las personas para ese fin.
- Brindar capacitación constante a los funcionarios de la Policía Especial de Migración y de la Fuerza Pública, en relación con el respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras en situaciones de interceptación, detención y deportación.
- Definir mediante criterios y parámetros objetivos un plazo máximo de aprehensión para las personas extranjeras que son trasladadas al Centro de Aseguramiento para extranjeros en tránsito; con el fin de que se proceda a la liberación de las mismas, una vez transcurrido dicho plazo, sin que se haya podido ejecutar una deportación en su contra por causas no imputables a la persona.
- Establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones públicas involucradas, mediante los cuales se garantice el ejercicio pleno de los derechos de las personas extranjeras que son aprehendidas y en contra de las cuales se vaya a ejecutar una orden de deportación.
- Promover campañas de información a la población migrante acerca de los derechos y deberes que les corresponden, de conformidad con la legislación que se encuentre vigente. Para tal fin, resulta un insumo valioso la experiencia y acciones desarrolladas por algunas organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática migratoria, así como por esta Defensoría.
- **Policía Especial de Migración y Fuerza Pública**
- Realizar solamente aquellos actos, actuaciones materiales contempladas en la legislación vigente, bajo el fiel respeto de los derechos humanos de las personas involucradas en una determinada situación, en función de los deberes legales que les corresponden.
- Abstenerse de realizar operativos masivos de interceptación y detención de personas migrantes con el fin de corroborar el status migratorio de las mismas.
- Verificar que el traslado de una persona al Centro de Aseguramiento para extranjeros en tránsito con el fin de verificar su status migratorio en el país, sea el último recurso que se

utilice. Asimismo, en el supuesto en que proceda el traslado de una persona, tomar todas las previsiones necesarias para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes involucradas.

## **2. El acceso a la atención en los servicios de salud: fuente continua de discriminación y violación de los derechos humanos de las mujeres**

Un sistema político-social basado en la construcción de la desigualdad a partir de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, que construye jerarquías entre éstos, que impone roles claramente diferenciados como si fueran naturales; un sistema sustentado en las asimetrías de poder en todos sus órdenes o ámbitos y que considera al hombre como parámetro de lo humano, como medida de todas las cosas, es un sistema excluyente, por lo tanto, discriminatorio, desigual y opresor.

Las diferencias biológicas entre el sexo masculino y el sexo femenino son un hecho natural, mientras que las características que definen al género masculino y al femenino son un producto socio-histórico. Las diferencias sexuales, sin embargo, son la base en el sistema patriarcal para la asignación de funciones, valores, comportamientos, exigencias, mandatos, responsabilidades y privilegios claramente desiguales entre hombres y mujeres. La discriminación y la subordinación que enfrenta el género femenino tiene su explicación en el sistema imperante y no en las leyes de la naturaleza o la biología. Este sistema patriarcal, además de discriminar y subordinar a las mujeres en función de los intereses del conjunto de los hombres, se resiste a reconocer y respetar las diversidades existentes entre los diversos grupos humanos.

El patriarcado despliega los mecanismos de poder sobre las mujeres a través de múltiples instituciones: la familia, la educación, la religión, la ley, el Estado y, es a través de éstas, que teje las desigualdades, las asimetrías, las exclusiones.

El tema del presente capítulo, la salud de las mujeres, es un claro ejemplo en el que se evidencian esos mecanismos de poder del sistema patriarcal. Al igual que la diferencia entre los géneros, el concepto de salud es un constructo social, impregnado de concepciones y prácticas patriarcales que han incidido gravemente en las condiciones de salud de las mujeres, en su derecho a decidir sobre su cuerpo y su salud, en sus posibilidades de acceso a la atención y a los servicios, así como a una buena calidad de los mismos. Sin negar el deterioro general en la prestación de los servicios públicos de salud en el país, lo que afecta a la mayoría de la población femenina y masculina, las situaciones específicas que enfrentan las mujeres deben evidenciarse, enfrentarse y ser sujetas de transformaciones profundas.

Uno de los problemas que enfrentan las mujeres es que no se les considera desde su propia especificidad a la hora de determinar el abordaje médico. No es suficiente tratar, remediar o curar las manifestaciones de un determinado problema de salud si no se consideran las condiciones integrales de vida en las que se encuentran inmersas las mujeres. Y es que la construcción social que define el lugar y los roles que las mujeres deben ocupar y cumplir en los diferentes ámbitos de la sociedad, impacta en su salud de manera diferente a la de los hombres. Tal y como lo señala la antropóloga mexicana Marcela Lagarde: *“La índole de experiencias sexuales y reproductivas (nubilidad, vida sexual activa, embarazos, abortos, partos, intervenciones quirúrgicas, prevención y control de la fecundidad, malestares y enfermedades, calidad y sustentabilidad de la atención, recursos materiales y simbólicos para el cuidado) es fundamental en el estado de salud de las mujeres”*<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Lagarde, Marcela, *La salud de las mujeres: una perspectiva de género feminista*. México, 1997.

El problema de la salud, específicamente la de las mujeres, no se puede atribuir a un sistema normativo obsoleto y androcéntrico, ni a las limitaciones en la cobertura de los servicios, ni a la preparación o actitudes de los médicos/as, ni a la excesiva medicalización a la que se ven sometidas en muchos casos. El problema radica en el mismo modelo médico sanitario actual, el cual es excluyente, impositivo y androcéntrico; por tanto, ajeno a las condiciones y necesidades diferenciadas por género y a una perspectiva de abordaje integral diferenciado.

- **El caso de Costa Rica**

El disfrute de un máximo grado de salud que puede alcanzarse es uno de los derechos fundamentales de toda persona. La salud es un derecho de los y las seres humanos y un deber del Estado garantizarla, mediante políticas públicas sociales y económicas tendientes al logro de una buena calidad de vida, la reducción del riesgo de enfermedades y de otros padecimientos y el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación. Es la Caja Costarricense de Seguro Social quien presta el servicio dirigido a atender la salud, siendo su misión proporcionar los servicios en forma integral a la persona, la familia y la comunidad. Se basa en el respeto personal y en los principios filosóficos de universalidad, unidad, igualdad, obligatoriedad y equidad.

No obstante haber cifrado su misión en dichos principios, en la práctica y en el acontecer diario de las instancias de salud, las mujeres enfrentan situaciones que les restringen el ejercicio al derecho a la salud, especialmente en lo que respecta al acceso a la atención y a un trato digno. De hecho, varios espacios de asistencia médica, que han sido denunciados ante la Defensoría, se han convertido en espacios utilizados para la exclusión y la discriminación.

- a. **Ausencia de una visión de género en la atención de salud**

La diversidad entre las mujeres es una realidad fundamental a considerar en todo análisis en el que se hallen involucradas. No hay un modelo estándar de lo que es una mujer o debe ser y, bajo esa tesis, se deben brindar respuestas a las diversas necesidades de cada una, en especial si se refiere a aspectos de su salud.

La Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de que el Sistema Nacional de Salud aborde el desarrollo de políticas con un enfoque de salud integral, especialmente cuando dichas políticas estén dirigidas a las mujeres. Como ya ha sido señalado, el abordaje de su salud como mujeres, sin considerar las condiciones de vida en que el sistema las ha ubicado, los roles que les han sido asignados, así como sus necesidades, expectativas y oportunidades específicas, siempre será una atención parcial, un parche que fácilmente volverá a poner al descubierto que la situación era más compleja que lo que se pretendió "curar".

Asimismo, a la luz de los compromisos que asumió el país al adherirse sin reservas al Programa de Acción de El Cairo, la Defensoría considera necesario y urgente que la atención sanitaria de este país dé un abordaje diferente a la materia de la salud sexual y reproductiva, especialmente en lo que respecta a la concepción de lo que es el embarazo, el parto, el puerperio, la libertad de disponer del propio cuerpo femenino y la seguridad en la sexualidad.

- b. **Salud Sexual y Reproductiva**

La Defensoría de la Mujer ha recibido múltiples denuncias en torno a este medular aspecto. No en vano, en el mundo muere una mujer cada minuto del día debido a complicaciones derivadas del embarazo y el parto (FNUAP, 1990). Ello, a pesar de que en la Cuarta Conferencia Mundial

sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se reconoció con total claridad que las mujeres tienen derecho al nivel más elevado de salud física y mental.

En la Plataforma de Acción, aprobada por la Conferencia, se destacó que la necesidad de garantizar a las mujeres y a las niñas el acceso universal a la atención y a los servicios de salud apropiados, asequibles y de calidad era una de las 12 esferas de especial preocupación que requerían atención urgente de parte de los gobiernos y la comunidad internacional. También, dentro del contexto de la salud general a la que tienen derecho, se definió la salud sexual y reproductiva como *"...un estado de bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos"*.

Lo anterior significa que en las Conferencias de El Cairo y de Beijing se rompieron esquemas impuestos por el sistema patriarcal que rige en las sociedades, al proponer una conceptualización y un lenguaje en el área de la sexualidad y la reproducción que reconoce a las mujeres como *sujetas de derecho*, como seres autónomos y con capacidad para tomar decisiones sobre sus cuerpos, sin ser objeto de discriminación, violencia ni coerción. Asimismo, expusieron el término de empoderamiento, condición indispensable para que las mujeres asuman el control de sus vidas y sean partícipes del proceso de desarrollo.

También se estableció que la salud y los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales para los derechos humanos y el desarrollo. En estas conferencias mundiales de Naciones Unidas, la comunidad internacional reconoció la necesidad de tratar el tema de los derechos reproductivos de las mujeres. En el Programa de Acción de El Cairo, los derechos reproductivos son aquellos *"... que se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y, a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones o violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos"*.

Los derechos sexuales y reproductivos encierran 12 derechos humanos a su vez: derecho a la vida (no morir por causas evitables relacionadas con el parto y el embarazo); el derecho a la salud; el derecho a la libertad, seguridad e integridad personales; el derecho a decidir el número e intervalo de los hijos; el derecho a la intimidad; el derecho a la igualdad y a la no discriminación; el derecho al matrimonio y a fundar una familia; el derecho al empleo y la seguridad social; el derecho a la educación; el derecho a la información adecuada y oportuna; el derecho a erradicar las costumbres discriminatorias hacia la mujer y el derecho a disfrutar del progreso científico<sup>65</sup>. Sin embargo, en Costa Rica, algunos de estos derechos son violados sistemáticamente en los servicios de atención en salud.

La Defensoría de la Mujer ha recibido una gran cantidad de quejas de usuarias del servicio sanitario en las que manifiestan que, en razón de su status migratorio, no les brindan la atención y, si se les da, son coaccionadas a firmar una factura por cobro de servicios y de ser denunciadas a la Policía de Migración. Lo anterior, por cuanto la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante las circulares n° PEO-224-03 del 30 de enero de 2003 y n° 6794 del 12 de febrero de 2004, restringió el derecho a la salud a las mujeres migrantes en condición irregular.

---

<sup>65</sup> Facio, Alda, Asegurando el Futuro. Las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos reproductivos. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas, febrero 2003.

Así, en Costa Rica, una mujer migrante con ese status y embarazada enfrenta, al menos, tres formas inaceptables de discriminación a la vez: por ser mujer, por ser migrante y por estar embarazada. El sistema de salud, acompañado de la Policía de Migración, son sólo un buen ejemplo del poder autoritario de los conocidos dispositivos de poder de un sistema patriarcal, como el que se ha estado señalando.

Estas circulares han provocado la exclusión de mujeres migrantes a tener acceso a su derecho fundamental a la salud; situación que se agrava por el hecho de que, en su mayoría, son mujeres que se encuentran en situación de pobreza y se les está condenando a la búsqueda de medidas sanitarias inconvenientes, poco adecuadas y, eventualmente, se les podría estar condenando a la muerte.

Por otro lado, dichas circulares, al restringir derechos fundamentales de la persona lesionan gravemente el bloque de constitucionalidad, ya que establecen una discriminación irrazonable en perjuicio de las mujeres migrantes. Ante ello, la Sala Constitucional ha sido clara al establecer que:

*"...la Constitución Política confiere al legislador entre sus facultades, la de establecer distinciones entre costarricenses y extranjeros respecto de los derechos y libertades públicas a ellos garantizados, los que sin lugar a dudas, como fundamentales, están dotados de especial protección dentro de su regulación de privilegio. Por ello y a los efectos de la resolución de esta acción, es imprescindible delimitar los alcances del artículo 19 Constitucional. En este sentido, se distinguen los llamados derechos fundamentales que son inherentes al ser humano sin distingos de ninguna naturaleza, porque son parte de la dignidad humana y la base del orden jurídico político costarricense. Corresponden a esta esfera, entre otros, el ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la salud, y en general, todos los que por su naturaleza no requieren para su ejercicio, de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía del titular, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos; y a ello obedece que la regulación de los mismos, no soporta distinción alguna, sin incurrir en discriminaciones inadmisibles en el Derecho Constitucional...Las excepciones son aquellas que excluyen del todo a extranjeros de determinada actividad negándoles para esos efectos la igualdad con respecto a los nacionales, y están contenidas principalmente en la Constitución, aunque nada obsta para que se hagan vía de ley. Las limitaciones en cambio, reconocen el derecho, pero lo restringen o limitan por motivos de razonabilidad inherentes, ya sea a las diferencias propias entre extranjeros o nacionales, o para proteger a un determinado grupo de nacionales o una actividad determinada, atendiendo razones de necesidad en un momento histórico concreto, o bien por cumplir con una verdadera función social. Por supuesto que no basta con imponer limitaciones atendiendo exclusivamente al hecho de la nacionalidad, porque aquí podrían imperar criterios xenofóbicos ajenos a los parámetros de racionalidad que deben utilizarse a la hora de analizar las diferencias entre iguales... que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses) a base de excepciones y limitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada –por la Constitución– para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos conforme a ella, y que la normativa en sí misma se adecúe a esa finalidad"<sup>66</sup>.*

<sup>66</sup> Voto N° 7806-2003.

Los derechos humanos, y principalmente el de salud, están por encima de cálculos políticos y económicos. Los servicios públicos de bienestar social constituyen un elemento fundamental de la ciudadanía social de todas y todos. No es la pertenencia nacional y la participación política el elemento base para ser miembro/a con derecho al disfrute pleno de todos los derechos fundamentales de esta sociedad, sino que ello deriva necesariamente de la dignidad humana.

Al amparo de la Ley General de Salud, que establece: *"Las personas deben proveer al restablecimiento de su salud y la de los dependientes de su núcleo familiar y tienen derecho a recurrir a los servicios de salud estatales; para ello contribuirán económicamente, en la forma fijada por las leyes y los reglamentos"* (artículo 20) y los razonamientos que preceden, se emitieron recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva de la Caja en el sentido de que establezca un procedimiento mediante el cual se incorpore a las personas migrantes con status irregular en el sistema de seguro y cotización, con el fin de que puedan disfrutar de todos los servicios de salud que el país ofrece; valorar las circunstancias de estas personas que se encuentran en situación de pobreza para asegurarles la cobertura sanitaria que merecen por su condición de seres humanos. Asimismo se le ha instado a coordinar en forma estrecha con la Inspección del Trabajo para obligar a los patronos al pago del seguro de sus trabajadores/as.

También en materia de derechos sexuales y reproductivos, la Defensoría de la Mujer inició una investigación con el fin de determinar si las políticas y las acciones institucionales en el campo de la salud han permitido el avance en el campo de los derechos del hombre en relación con su acceso a ciertos métodos de control de la fertilidad, partiendo del derecho que tienen las parejas y las personas a decidir libre y responsablemente el número de hijos, a disponer de la información y de los medios para ello y adoptar decisiones relativas a la reproducción, sin sufrir discriminación, coacciones o violencia.

El acceso y disfrute de los derechos sexuales y reproductivos debe ser en igualdad de condiciones tanto para los hombres como para las mujeres, por lo que se hace necesario erradicar las concepciones y prácticas patriarcales de hacer recaer exclusivamente en las mujeres la responsabilidad en materia reproductiva, así como permitirle exclusivamente al hombre el disfrute de la sexualidad. De esta manera, por ejemplo, en lo que a la reproducción se refiere, el uso de ciertos métodos de planificación han sido asignados prácticamente a las mujeres a pesar de que su utilización conlleva menos riesgos en la población masculina y otros métodos que están diseñados para ser usados por hombres, son rechazados por muchos de ellos en tanto les limita el goce sexual.

En este contexto, la Defensoría de la Mujer, desde 1994, ha abordado el tema de la salud y los derechos sexuales y reproductivos mediante la atención de casos, la realización de varias investigaciones de oficio sobre el particular y la participación en comisiones interinstitucionales, en procura del principio fundamental de que el Estado Costarricense debe garantizarlos, debe asegurar el acceso de la población a los métodos de control de la fertilidad y, dentro de este campo, velar por el cumplimiento del derecho a la práctica de las esterilizaciones voluntarias tanto a hombres como a mujeres.

Debido a las quejas recibidas en esta institución durante este período, que versan sobre listas de espera, negación de intervenciones quirúrgicas voluntarias, la negativa de realizar salpingectomías en el momento del parto y la carencia de políticas claras sobre la garantía al derecho de someterse a una vasectomía (establecida en el voto de la Sala Constitucional voto 3791-2002 promovido por la Defensoría de los Habitantes) se realizó una investigación con el fin de tutelar el goce de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres. Dicha



investigación se enfocó en determinar los obstáculos que impiden el fiel cumplimiento al Decreto Ejecutivo Número 27913-S del 14 de mayo de 1999 en igualdad de condiciones.

Es importante recordar que mediante ese Decreto se reconoció, entre otras cosas, el derecho de los hombres y las mujeres con capacidad jurídica para actuar (esto es, mayores de 18 años) a esterilizarse, respetando el principio de la autonomía de la voluntad y la integridad de las personas para tomar sus decisiones, de conformidad con el consentimiento informado (derecho que implica conocimiento, voluntariedad y que quien se someta a ella tiene plena conciencia de sus implicaciones). Es importante mencionar que para el consentimiento informado se previeron en el Decreto las Consejerías, otorgadas por un grupo de diversos profesionales en salud.

Durante el año 2003 y 2004 se realizó una nueva investigación por parte de la Defensoría con el propósito de actualizar la información sobre las esterilizaciones y, en especial, conocer las políticas de los hospitales del país en relación con el tema, particularmente en lo que a las vasectomías se refiere. Para estos fines se consultó a todos los hospitales sobre las políticas adoptadas y las acciones que realizan. De un total de 24 hospitales, respondieron 23 (el Hospital Max Terán Vals de Quepos fue el único que no respondió). Entre los resultados más importantes están los siguientes:

- el 58.32% señaló que sus políticas internas sobre esterilización se derivan de los contenidos del Decreto 27913-S;
- el 16.66% indicó que su política es realizar esterilizaciones tanto a hombres como a mujeres;
- un 8.33% no niega el servicio pero depende de la capacidad del Centro;
- un 8.33% respondió que se apega al completo respeto de los derechos fundamentales de los usuarios y usuarias, garantizando el derecho a adoptar decisiones relativas al goce de los derechos sexuales y de reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia,
- un 4.16% indica que su política va dirigida a seguir directrices institucionales apoyadas en pronunciamientos de la Defensoría de los Habitantes y de la Sala Constitucional.
- el 4.16% de los hospitales no respondió a esta consulta.

En síntesis, la gran mayoría de los hospitales aduce que sus políticas en relación con las esterilizaciones se ajustan a lo que ordena el Decreto; sin embargo, y como se podrá observar seguidamente, no todos cumplen con la totalidad de los aspectos que se señalan, siendo uno de los ejemplos más importantes el tema de las vasectomías (5 hospitales, incluido el de las Mujeres, no hacen esta intervención quirúrgica).

En cuanto a las consejerías que deben ofrecerse sobre el tema, el 95.83% de los hospitales respondió que conocen la orientación que deben seguir las consejerías y, en muchos de éstos, respondieron que son impartidas por un grupo interdisciplinario. Cabe destacar el hecho de que la consejería se aborda de manera individual cuando es un hombre el que la solicita, ya que siguen siendo muy pocos los que deciden someterse a este tipo de intervención. Con respecto a las mujeres, las consejerías se realizan en forma grupal o individual cuando así lo amerita el caso, por ejemplo, que la persona esté expuesta a un mayor riesgo. La única excepción es el Hospital Monseñor Sanabria que no las imparte, ya que señala que éstas se llevan a cabo en diferentes centros sanitarios que pertenecen a esa Área de Salud; esta situación contradice lo que establece el Decreto en el sentido de que todos los niveles de atención tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar las acciones que garanticen el goce de los derechos reproductivos y sexuales. Esta situación está siendo sometida a seguimiento por parte de la Defensoría.



Al interior de cada uno de los hospitales se han constituido comités interdisciplinarios que orientan a las personas que desean someterse a la esterilización en cuanto a lo que significa este procedimiento y sus consecuencias, y se les informa sobre otros métodos de control de la fertilidad. En caso de que la persona manifieste su deseo de ser esterilizada deberá firmar un documento ante un miembro/a de la comisión, en el que se señalan las consecuencias de la intervención quirúrgica, así como su aceptación de librar de toda responsabilidad al hospital y al médico en caso de que después de la esterilización quiera tener otro hijo/a.

Ahora bien, el Hospital Dr. Tony Facio Castro, de Limón, se atribuye la prerrogativa de rechazar las intervenciones quirúrgicas cuando las pacientes se encuentran en *"edad fértil joven"*. Esta atribución estaba contemplada en el anterior Decreto Ejecutivo número 18080 del 22 de marzo de 1985, en el se exigía como requisito para la práctica de la intervención quirúrgica la anuencia de los médicos/as en función de la edad, número de hijos/as y el estado de salud de la persona solicitante. Precisamente fueron estos aspectos los que llevaron a elaborar y a apoyar la aprobación del Decreto vigente, dada la violación al derecho a la voluntad de una persona mayor de edad sobre el método de control de la fertilidad por ella escogido, así como las denuncias continuas de las arbitrariedades de los médicos en sus decisiones. Ante esta situación claramente violatoria de la normativa vigente, la Defensoría está realizando la investigación correspondiente.

En cuanto a las intervenciones quirúrgicas a mujeres se desprende de las respuestas que no se rechaza ninguna solicitud. Sin embargo, las listas de espera de mujeres que tienen la expectativa de que se les realice la esterilización quirúrgica voluntaria, está en aumento. Las razones que señalan los hospitales para justificar esta situación son los siguientes:

- Falta de espacio.
- Falta de equipo.
- Alta demanda.
- Cierre de Salas de Operaciones.
- Falta de Especialistas en Ginecología.
- Falta de Anestesiastas.
- El hecho de que la esterilización quirúrgica voluntaria es un problema social y no una enfermedad, por lo que a la hora de planificar las cirugías se le otorga prioridad a las enfermedades.
- Se les da prioridad a las salpingectomías que se realizan post-parto y quedan en lista de espera las que se realizan de manera "programada".
- Límite presupuestario en partidas de tiempo extraordinario.
- Riesgo de carácter legal que asume el médico/a, en relación con el artículo 123 del Código Penal, por considerarse la anticoncepción quirúrgica dentro del tipo de "lesiones gravísimas".

La misma consulta se formuló con el fin de conocer la situación de las vasectomías que se le practican a los hombres, siendo la respuesta que éstas no se rechazan sino que están en lista de espera. No obstante, hay nosocomios que del todo no las practican. Entre los argumentos esgrimidos se encuentran:

- Falta de personal.
- Falta de salas de operaciones o las Salas Ambulatorias son ocupadas para realizar otras intervenciones patológicas.
- Falta de Urólogos y, en los hospitales que sí cuentan con el especialista, la vasectomía se considera un recargo de funciones.

- La consideración que las vasectomías no corresponden a un hospital de tercer nivel.
- La paternidad satisfecha no es una enfermedad, por lo que el hombre que solicita la vasectomía, hasta ese momento, no es un paciente en sentido estricto.
- Todavía existe temor de realizarlas debido a que se sanciona en el Código Penal sección III artículo 123 cuando se cause pérdida de la capacidad de engendrar o concebir.

En términos generales, la situación es la siguiente: el 90.92% de las esterilizaciones realizadas en el país fueron a mujeres y, el restante 9.08%, le fueron practicadas a hombres. Estos datos confirman, una vez más, que la responsabilidad de controlar la fertilización sigue siendo un asunto de mujeres y, particularmente, la decisión de la esterilización quirúrgica voluntaria. Esta situación preocupa, además, por el hecho de que las salpingectomías son operaciones de mayor riesgo que las vasectomías y le implican a la C.C.S.S. un costo más elevado. Contrariamente, la vasectomía practicada en hombres es un proceso con menos riesgo (operación ambulatoria), que puede tardar pocos minutos y, además, menos oneroso.

De la información expuesta, resulta evidente el papel que cumplen las instituciones públicas en la reproducción de los roles asignados, según el género de la persona, en la materia bajo análisis. A pesar de las mayores dificultades que entraña la esterilización de las mujeres es evidente que las instancias de salud las siguen considerando como las personas que han de someterse a esta forma de planificación familiar. La información que sobre el tema tienen las instancias de salud va dirigida a éstas, hay mayor disponibilidad de personal médico para hacer salpingectomías, así como espacios para realizarlas. Por otro lado, no existen campañas informativas o de sensibilización hacia los hombres que contribuya a que éstos asuman su cuota de responsabilidad en materia sexual y reproductiva, así como las implicaciones menos riesgosas, de menor costo y de consecuencias reversibles en muchos casos de la vasectomía.

Al contrario, la información que se brinda a los hombres depende de si éstos la solicitan, pues desde la concepción médica y de la salud que impera no se visualiza al hombre como usuario de este método de control de la fertilidad, pese a que la edad fértil de éstos supera en muchos años a la de la mujer. Además, conviene señalar que en Costa Rica no existe entre los hombres la práctica de recurrir a centros de salud para revisiones periódicas y, menos aún, acudir a un Urólogo; solamente se acude a éstos cuando enfrentan alguna patología o cuando tienen una edad avanzada. De igual forma, la cultura falocéntrica propia del sistema patriarcal, le hace creer a los hombres que su capacidad reproductiva no enfrenta mayores riesgos, a diferencia de la de las mujeres y, más bien, constituye una clara muestra de su mejor constitución física y garantía de masculinidad. Entre más hijos/as pueda ayudar a concebir, aunque no asuma las responsabilidades que ello demanda, más hombres se siente.

Una situación importante de resaltar es la concepción de algunos especialistas en Urología, que consideran que la vasectomía es un campo propio de su especialidad pero, a su vez, la ven como un recargo de sus funciones, por lo que al no haber suficientes especialistas aumentan las listas de espera; tal y como lo expresa el Hospital México. Caso contrario sucede en el Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia, que considera que dicha intervención no requiere de dicho especialista; igual ocurre en los casos del Hospital de Los Chiles en donde las realiza un Cirujano General; en el Hospital de Upala, de Golfito entre otros. Inclusive, llama la atención la experiencia en el Hospital Dr. Tomás Casas Casajus de Ciudad Cortés, en donde es el Gineco-Obstetra quien las realiza.

Un hecho interesante es el que se presenta en el Hospital William Allen de Turrialba, ya que desde 1997 se han realizado 800 vasectomías a cargo de un médico cirujano y a través de la Clínica Integrada Pro Salud de la Familia. Esta instancia de salud cuenta con dos equipos para la

realización de esta cirugía menor, donados por la oficina de Salud Reproductiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta situación contrasta con la de los Hospitales San Rafael de Alajuela y San Vicente de Paúl de Heredia, que a agosto de 2003 no realizaban vasectomías por falta de un especialista; a abril de 2004, los Hospitales de Guápiles y el San Francisco de Asís de Grecia tampoco las practicaban.

Pese a que la Sala Constitucional se pronunció sobre esta materia desde el 23 de abril de 2002 y puntualizó que el derecho al acceso y disfrute de los derechos sexuales y reproductivos debe ser en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, el 43% de los hospitales no conocían el voto y, por ende, desconocían los alcances, las responsabilidades y consecuencias de continuar con concepciones y prácticas discriminatorias. Las autoridades de los hospitales siguen tratando de manera diferenciada a hombres y a mujeres, a pesar de que ambos poseen el mismo fundamento legal; violentándose, de esta manera, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y su derecho a la salud sexual y reproductiva consagrado en la Constitución Política y los Tratados Internacionales suscritos por el país.

Uno de los resultados más importantes de este estudio ha sido la constatación de que una buena parte de los hospitales siguen infringiendo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por ley número 6968 del 2 de octubre de 1984, en su artículo 16, ap.1, inciso e) que dispone que los Estados asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres "*...los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos*", así como el artículo 12 donde se indica que los Estados adoptarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación en el "*...acceso a los servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación familiar*" y el artículo 24 donde se ratifica la obligación y el compromiso de los Estados de adoptar las medidas necesarias para conseguir la plena realización de los derechos consagrados en la Convención.

Ante el incumplimiento de la normativa vigente por parte de muchos hospitales y el desconocimiento de algunos pronunciamientos de acatamiento obligatorio, la Defensoría considera necesario realizar mayores esfuerzos con la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, así como con la Mesa Tripartita tendientes a brindar capacitación a las comisiones hospitalarias, responsables de esta materia, sobre los alcances del voto de la Sala Constitucional N° 3791-2002 de las quince horas con treinta y siete minutos del 23 de abril de 2002 y fortalecer la campaña educativa dirigida a los hombres sobre la salud y derechos sexuales y reproductivos, especialmente sobre los métodos de control de la natalidad y la vasectomía como parte de éstos.

Se pretende, además, lograr que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social den a conocer el contenido del voto de la Sala Constitucional, así como la emisión de una circular especialmente dirigida a los Urólogos que aclare de una vez por todas los alcances de los artículos 123 y 126 del Código Penal. La capacitación a médicos, hombres y mujeres, para que puedan realizar vasectomías es otra de las acciones que la Caja debe asumir para que, con ello, se respeten los derechos de los hombres que quieren someterse a este procedimiento quirúrgico y evitar las listas de espera. Esto conlleva, necesariamente, dotar del equipo necesario a todas las instancias de salud pública que pueden hacer este tipo de intervenciones.

**c. Interpretación del artículo 41 del Reglamento de Salud a la luz del artículo 96 del Código de Trabajo**

En el Informe Anual del período 2002-2003 se expusieron las recomendaciones que había vertido la Defensoría de la Mujer en torno a la necesidad de dar un contenido inequívoco a los conceptos de aborto no intencional, aborto prematuro no viable y los períodos de recuperación de las mujeres que habían enfrentado alguna de estas situaciones. Estas recomendaciones tenían como fundamento el hecho de que existen diferencias entre lo que establece el artículo 41 del Reglamento del Seguro de Salud y el artículo 96 del Código de Trabajo.

La recomendación fue avalada por la Presidencia Ejecutiva y la Comisión Central Evaluadora de Incapacidades de la Caja Costarricense de Seguro Social, por lo que en el mes de octubre de 2003 se conformó una comisión de trabajo y análisis de la normativa que regula estos conceptos, con la participación de representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social (tanto médicos ginecólogos como personal administrativo), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Defensoría de los Habitantes.

Producto de esta Comisión se redactó un proyecto de modificación de los artículos 40 y 41 del Reglamento del Seguro de Salud y de los artículos 18,19 y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud. Actualmente, la Defensoría se encuentra analizando las propuestas, con el propósito de dar su criterio en función de lo que mejor garantice los derechos de las mujeres.

**d. Mujeres portadoras de VIH-SIDA**

En la Celebración del Día Internacional de la Mujer de 2004, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan centró su discurso en *"...el precio devastador que la epidemia mundial del VIH/SIDA está cobrando en las mujeres"* y concluyó que *"Lo que se necesita es un cambio positivo y concreto que dé más poder y confianza a las mujeres y las niñas, y transforme las relaciones entre las mujeres y los hombres en todos los niveles de la sociedad"*.

El contagio del VIH-SIDA es cada vez más femenino, más joven y más pobre (Arroba, 2001; Guzmán, 2001). Hasta setiembre de 2001, en el país se había diagnosticado un total de 2219 casos de SIDA; el 88% de esta cifra correspondía al sexo masculino. Aun cuando el porcentaje de mujeres es menor en términos comparativos, es importante destacar que su porcentaje ha aumentado en los últimos años de manera alarmante. Así, por ejemplo en el período 1994 – 1998, este aumento representó un 156% (Información del Fondo de las Naciones Unidas para la Población); además, entre los años 1991 y 1995, se detectaron 65 casos nuevos y entre 1996 y el 2000 el número fue de 153 (Consejo Nacional de Atención Integral del VIH-SIDA, 2001).

La gran mayoría de estas mujeres eran casadas (64 casos) o en unión libre (74 casos), es decir, eran personas que mantenían relaciones de pareja estables y que se dedicaban en su mayoría a los oficios domésticos.

La situación actual que enfrentan las mujeres evidencia un problema adicional, y sumamente delicado, acerca del tema de la salud sexual. Analizando la información que se dispone resulta claro que las formas en que ha sido abordado el problema del VIH/SIDA no han dado resultados positivos, tanto en hombres como en mujeres. La constatación de que está aumentando, especialmente entre las mujeres, lleva necesariamente al análisis de las formas más frecuentes que producen el contagio, siendo una de ellas a través de contactos sexuales.

Aun cuando la sexualidad es un elemento esencial en el desarrollo de las personas y su disfrute es fundamental para todos los seres humanos, en el contexto patriarcal en el que se vive hoy en día, no hay una conceptualización, valoración ni tratamiento igual entre la sexualidad masculina y la femenina. De hecho el ejercicio de la sexualidad por parte de las mujeres ha estado sumamente determinado por el control que existe sobre su cuerpo, sus limitadas posibilidades de decidir en un tema tan íntimo y personal; sus "responsabilidades" de brindar satisfacción cuando el hombre así lo requiere, independientemente de su propia voluntad; las dificultades que muchas encuentran cuando quieren protegerse en el momento del contacto. Todo esto impacta en su salud sexual y emocional, así como en la información y educación acerca de sus derechos sexuales.

Para garantizar la salud sexual de las mujeres, independientemente de su salud reproductiva, se requiere de una visión multidisciplinaria, donde las necesidades de las mujeres sean identificadas por ellas mismas, tomando en cuenta el conjunto de elementos que afectan su vida como personas y no únicamente como madres y en la que se contemple el derecho a la sexualidad como un derecho de libertad con responsabilidad.

Para contribuir en el proceso de una mejor calidad de vida en el campo de la salud sexual, la Defensoría de los Habitantes suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Población, con el fin de llevar a cabo un proyecto educativo-informativo en donde se rescaten los derechos sexuales de las personas dentro de un contexto de respeto, seguridad, libertad y responsabilidad. Se considera que de esta forma también se puede contribuir a que las mujeres, en especial, logren un mayor empoderamiento en el plano de sus decisiones y de respeto a su voluntad.

En cuanto a las denuncias recibidas por la Defensoría de la Mujer, cabe destacar la denuncia planteada por una mujer portadora del VIH. La denunciante manifestó que acudió a la Unidad de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual y de Infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (conocido como el Departamento de Control del SIDA) y no le brindaron un trato adecuado. Señala que además de que su expediente no aparecía, fue remitida a otro consultorio. En la respuesta que brindó dicha Unidad se indicó que: *"...uno de los procedimientos internos de esta Unidad es la diferenciación de la consulta, es decir las trabajadoras comerciales del sexo son atendidas en una ala de la planta física y las personas no trabajadoras del sexo que demandan espontáneamente el examen de VIH son atendidas en otra ala. Cuando la paciente fue vista en el consultorio referido por entrevista de la trabajadora social, se sospechó que reunía el perfil de una trabajadora comercial del sexo por lo que se refirió de nuevo al servicio de Registros Médicos para ser atendida"* (expediente n° 16247-21-2004). Así, aparte de tener que enfrentar el doloroso proceso por el que deben pasar como personas portadoras del VIH-SIDA, se les discrimina en el acceso a los servicios y, por si fuera poco, se les clasifica como posibles personas trabajadoras del sexo separándolas de esta manera de las/los demás pacientes, con el consecuente trato diferencial que ello conlleva.

Interesa señalar, además, que en el tema de los derechos y la salud sexual con mujeres que tienen VIH/SIDA se pretende realizar durante el año 2004 un trabajo conjunto con el Hogar de la Esperanza, que es una organización no gubernamental que tiene programas diversos con poblaciones que enfrentan esta enfermedad.

#### **e. Otros aspectos que afectan la salud de las mujeres**

El derecho a la salud lleva implícito el deber de la Administración Sanitaria de proveer los recursos y mecanismos que las y los habitantes necesiten con el fin de favorecer sus condiciones de vida. El sistema de seguridad social tiene como uno de sus fines fundamentales

la prestación de los servicios médicos hospitalarios, conducentes a conservar o restablecer la salud de la población.

*i. El derecho a disponer de implementos médicos*

La Defensoría de la Mujer recibió la denuncia planteada por una paciente del Hospital San Juan de Dios quien debió esperar 3 años, soportando dolores y sufrimientos, para que le practicaran una operación en la cadera, la cual fue declarada como **URGENTE**.

La discusión del caso se centró en la adquisición de las prótesis por la vía de la licitación, procedimiento que se dilató excesivamente en el tiempo. La Defensoría comprende que la Administración Pública debe cumplir con los términos y requerimientos legales para la compra de las prótesis, procedimiento que debe ir en respeto de principios básicos de **oportunidad, eficiencia y satisfacción del interés**. Lo que no es comprensible es que tomando en consideración los bienes jurídicos que están en juego, a saber **la vida y la salud**, no sólo pase el tiempo mientras se discuten los aspectos de la Licitación, sino que se omita tomar medidas preventivas ante procedimientos legales que se conocen de por sí lentos y complejos.

Por otro lado, las complicaciones óseas en el nivel de la cadera son en la mayoría de los casos un padecimiento que sufren las mujeres. Los embarazos y el cuidado de las y los niños, los arduos trabajos domésticos, la osteoporosis, entre otras, son situaciones que deben enfrentar la mayoría de mujeres y suponen un enorme desgaste óseo. Una vez que aparece el problema, el dolor aumenta cada día, limita la libertad de movimiento que hace depender a la persona que lo padece de un/a familiar o amistad, no puede llevar a cabo las actividades cotidianas que solía realizar, lo que en el caso de las mujeres que llevan la carga del hogar significa la total imposibilidad de velar por sus hijos/as y demás responsabilidades que ello demanda. Esta situación produce también, evidentemente, efectos psicológicos, que se agravan con el tiempo.

Por ello, una buena práctica administrativa demanda del administrador la previsión de las necesidades que se puedan presentar y, de no tener respuesta inmediata a éstas, la aplicación de mecanismos alternativos que atiendan los problemas o necesidades más urgentes. No hacerlo es incurrir en una clara violación de los derechos humanos, dado que se trata de recursos materiales fundamentales para la vida de las y los pacientes. Por ello, no es comprensible para esta Defensoría que tomando en consideración los bienes jurídicos que están en juego, a saber **la integridad física y la salud de muchos y muchas habitantes**, se omita tomar medidas alternativas que busquen la disminución del tiempo de espera para pacientes que con gran necesidad requieren de la intervención.

*ii. El derecho a los medicamentos*

Toda persona tiene derecho a los medicamentos y productos sanitarios que se consideren necesarios para promover, conservar o restablecer su salud. Estos deben ser administrados oportunamente para combatir la enfermedad y sus consecuencias.

No obstante, la Defensoría de la Mujer tramita casos en los que los medicamentos no han sido oportunos, prolongando el sufrimiento de la paciente y sus familiares.

En uno de estos casos, a la paciente le fue diagnosticado cáncer de mama grado II en el mes de octubre de 2002. Se recomendó la aplicación de un medicamento, el cual fue conocido por el Comité Local de Farmacoterapia del Hospital Calderón Guardia en el mes de mayo de 2003. La resolución final dada por el Comité Central de Farmacoterapia de la Caja Costarricense de Seguro Social se emitió en el mes de setiembre de 2003. Durante estos 5 meses, la paciente



estuvo sin tratamiento. Murió en el mes de abril de 2004, entre dolores insoportables, dado que el cáncer se había extendido hasta la mitad superior de la espalda.

El otro caso que se tramita en la Defensoría de la Mujer es sobre una paciente a quien le diagnosticaron Linfoma No-Hodgkin y le recomendaron la aplicación de un medicamento que no se encontraba en el Cuadro Básico de Medicamentos de la Caja Costarricense de Seguro Social. En el mes de abril de 2003 se sometió al Comité Local de Farmacoterapia la necesidad de contar con dicho medicamento y, en el mes de julio de 2003, el Comité Central lo aprobó. Sin embargo, no es sino hasta noviembre de 2003 que el medicamento fue adquirido.

En ambos casos se hace evidente que el trámite de aprobación de un medicamento no es célero ni oportuno, lo que lleva a considerar que se trata de una manifestación más del proceso de deshumanización en la atención y prestación de servicios dirigidos a la salud de las personas. Frente al tiempo del procedimiento, hay un tiempo humano en el que la enfermedad aumenta y que no siempre se toma en consideración.

Por ello la Defensoría insiste en que, si bien es cierto la Administración Pública debe cumplir con los términos y requerimientos legales para la compra de prótesis o de medicamentos, este procedimiento debe ir acorde con el respeto de principios básicos de **oportunidad, eficiencia y satisfacción del interés**. Además, en casos como los denunciados que inciden drásticamente en la vida de las personas y su entorno familiar y social, la Caja debiera ofrecer una atención integral por medio de un equipo multidisciplinario que aborde la enfermedad y sus repercusiones con rostro humano y que aminore el dolor, tanto de la paciente como de sus familiares.

### *iii. Derecho a la Intimidad*

En el Hospital Monseñor Sanabria se ha dispuesto un moderno sistema de video-vigilancia que tiene como fin garantizar la seguridad del equipo médico y, en general, del hospital. Dichas cámaras han sido dispuestas en las puertas de acceso principales, puertas de bodegas, pasillos, entre otros. La inversión total de este proyecto fue de alrededor 17.000 dólares.

La Defensoría recibió la denuncia de un trabajador del hospital en el sentido de que este sistema de seguridad puede llegar a violentar los derechos a la intimidad de las y los pacientes; provocando además, en el personal, el sentimiento de un excesivo control por parte de las autoridades. Está pendiente por parte de esta Defensoría realizar una inspección respecto de la localización de las cámaras y si ésta vulnera el derecho fundamental a la intimidad de las personas usuarias del Hospital en cuestión, además de considerar la proporcionalidad y racionalidad de dicho sistema.

No obstante lo anterior, preocupa a la Defensoría que instituciones públicas donde se brinda un servicio tan íntimo y personal como el de salud se instale un sistema de video-vigilancia sin que exista una normativa regulatoria al respecto; esto es, que exista previamente una norma de rango legal que garantice el manejo adecuado de las imágenes, la persona o autoridad responsable de éstas, todo a favor de la protección de los derechos fundamentales de las personas que son atendidas o que laboran allí.

### *iv. Derecho a la Salud Mental*

Las mujeres presentan una tasa mayor de incidencia en problemas de salud mental que los hombres. Este hecho no es de extrañar ya que existen factores tanto endógenos, como cambios a lo largo del ciclo menstrual, síndrome premenstrual, embarazo deseado y no deseado, abortos



espontáneos, período postparto, perimenopausia y menopausia, como también factores exógenos, como es la discriminación, la exclusión, la pobreza extrema, la responsabilidad “naturalmente asumida” del hogar, el cuidado de las/los hijas/os, la postergación de un deseo de superación en aras de la superación de las/os demás miembros de la familia, el abandono, el abuso sexual en la relación de pareja o por extraños, la violencia intrafamiliar, la reclusión doméstica, la violencia contra la mujer en el trabajo (hostigamiento sexual), la violencia estructural contra la mujer (sistema patriarcal violento que se funda en normas y valores socioculturales), feminicidio, entre otros.

A falta de una visión de género en el sector salud costarricense, la respuesta médica que reciben las mujeres es la “medicalización” de su infelicidad bajo el diagnóstico de depresión, angustia y malestar emocional femenino, patologizando y psiquiatrizando fenómenos de orden social y cultural.

Según estadísticas del Instituto Nacional de las Mujeres, en 1996, casi el 70% de las incapacidades por trastornos mentales no psicóticos correspondieron a mujeres, con un promedio de días superior para ellas (16.89%) que para los hombres (11.79%). Estos padecimientos fueron la causa de más del 9% del total de incapacidades de las mujeres en ese año (Morice y Solís, 1998). El número de suicidios en mujeres de 20 años o menos, pasó de 6 casos en 1985 a 12 en 1997 (Miranda y Del Valle, 2002).

Por ello, la Defensoría de la Mujer asume el compromiso de abordar esta temática, con el fin de encontrar propuestas de solución al grave problema de la salud mental de las mujeres.

#### *v. Derecho a la Pensión por Viudez*

El Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social reconoce el derecho a la pensión por viudez para el cónyuge sobreviviente, dependiente, o la compañera o compañero que haya convivido al menos un año antes de la muerte de la persona asegurada fallecida (artículo 9). A la luz de esta disposición, una mujer que había convivido por cuarenta años con un hombre que cotizaba mensualmente a la Caja Costarricense de Seguro Social solicitó que se le reconociera su derecho a la pensión, dado que su compañero había fallecido. Durante estos años de relación, tuvieron 2 hijos y se socorrieron mutuamente. Ella debió soportar el alcoholismo de su compañero, que lo hacía irse de la casa por varios días y, cuando regresaba, la agredía; no obstante ella siempre lo recibía y lo cuidaba.

La Caja Costarricense de Seguro Social, como parte de sus funciones, inició la investigación para conceder o no la pensión, resolviendo denegar la solicitud. La justificación para dicha resolución fue que la relación entre ambos no era constante e ininterrumpida, dada la condición de alcoholismo del asegurado. Se le solicitó en reiteradas ocasiones a la Jefa del Programa de Atención Social y Estancias Sociales de la Caja Costarricense de Seguro Social información sobre el trámite de la investigación y se le hicieron varias prevenciones. Nunca contestó dichas solicitudes. Es criterio de la Defensoría que la funcionaria debe atender y resolver este hecho que atenta contra el derecho a la información y al derecho a la pensión. El caso se encuentra en etapa de seguimiento.

#### **f. Comisiones de trabajo sobre el tema de la salud de las mujeres**

El interés de lograr una mayor incidencia en los diversos aspectos relacionados con la salud de las mujeres ha llevado a la Defensoría a participar en, al menos, tres comisiones en las que se trabaja coordinadamente con varias instituciones públicas, representantes de organizaciones de mujeres, así como de organismos internacionales interesados en la materia. De este modo se

continúa siendo parte de la Comisión sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, que coordina el Ministerio de Salud y la Mesa Tripartita, que coordina la Defensoría de los Habitantes. Dado que varios de los temas que abordan ambas comisiones son similares se realizaron diversas reuniones conjuntas, así como varias actividades. Las principales labores durante este año de la Comisión y de la Mesa Tripartita se han enfocado en torno a cuatro grandes temas: en primer lugar, la anticoncepción, en términos de la calidad y acceso, especialmente en lo que se refiere a mecanismos de control de la calidad de los anticonceptivos, su período de vigencia y distribución y, dentro de este tema, la anticoncepción de emergencia; en segundo lugar, las infecciones de transmisión sexual y el sida en las mujeres; en tercer lugar, la participación y compromiso activo de los hombres en relación con la salud sexual y reproductiva de sí mismos y de su pareja y, en cuarto lugar, la defensa activa del Decreto Ejecutivo 27913-S, del 9 de junio de 1999, que vino a definir la salud sexual y reproductiva como un derecho y a abolir el Reglamento de Esterilizaciones que hasta ese momento se encontraba en vigencia.

Algunas de las acciones realizadas, además de las reuniones de ambas comisiones, son las siguientes: 1) preparación y ejecución de una campaña por la salud y los derechos sexuales y reproductivos, dirigida a organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito fundamental de contribuir al fortalecimiento de políticas, planes, programas y proyectos en esta materia, así como lograr el reconocimiento jurídico y social de los derechos sexuales y reproductivos. Dicha campaña comprende actividades de diferente naturaleza e involucra a personas claves en el proceso de decisión sobre los lineamientos políticos y jurídicos relativos a este tema. Como parte de esta campaña se realizaron dos foros: el primero, denominado "El reto de avanzar en la salud sexual y reproductiva", llevado a cabo en el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica en noviembre de 2003 y, el segundo, "Conversatorio sobre Mitos, realidades y avances de la anticoncepción de emergencia" realizado en el Colegio de Enfermeras en marzo de 2004 y en el que se contó con la participación de dos médicas de la Universidad de Toronto, Canadá. Esta actividad se hizo en alianza con el Centro de Investigación en estudios de la Mujer (CIEM) de la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Toronto; 2) reuniones para discutir la modificación de la Ley General de Salud, especialmente el capítulo Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos; 3) a raíz de una solicitud de la Iglesia Católica, concretamente la Conferencia Episcopal, al Poder Ejecutivo para eliminar el Decreto 27973-S que devolvió el derecho a las mujeres, especialmente, y a los hombres mayores de edad de optar por la intervención quirúrgica voluntaria como recurso para el control de la natalidad se realizaron diversas acciones en contra de dicha pretensión por parte de esta instancia de la Iglesia. Se elaboraron documentos, se participó en diversos programas radiofónicos y televisivos y se mantuvo una importante presencia en los medios de comunicación escrita. La solicitud de la Conferencia Episcopal no fue aceptada por el Ejecutivo.

La Mesa Tripartita, además de las actividades realizadas en conjunto con la Comisión de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, ha sido del criterio de contar con una agenda de trabajo propia que esté acorde con las necesidades más sentidas de las mujeres que acuden a las organizaciones no gubernamentales, a las Contralorías de Servicios, a la Defensoría, entre otras. Para ello se ha propuesto un trabajo de promoción y vigilancia de derechos, así como de análisis de la atención y calidad de los servicios de la C.C.S.S. hacia las mujeres en temas como los siguientes: 1) requisitos para poder acceder al Seguro del Estado; 2) montos a pagar por los servicios recibidos; 3) atención a enfermedades asociadas con cáncer en sus primeras etapas en mujeres que no cuentan con seguro; 4) seguimiento a la situación de las vasectomías; 5) atención de mujeres de 9 a 12 años en estado de embarazo; 6) el tema de los métodos anticonceptivos desde la forma en que lo aborda la C.C.S.S.; 7) el papel y la eficacia de las Contralorías de Servicios.

Otra comisión que ha estado trabajando durante este año, también en estrecha relación con las dos anteriores, se ha abocado a la elaboración de una propuesta de reforma de la Ley General de Salud, con el propósito fundamental de agregarle un nuevo capítulo sobre Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Esta comisión interinstitucional ha estado integrada por personal del INAMU, del Ministerio de Salud, del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC), de la Asociación de Mujeres en Salud (AMES), de la Agenda Política de Mujeres, de la Asociación PRIMAL, del Centro de Orientación Familiar (COF), del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y de la Defensoría de la Mujer. En la actualidad, la propuesta que se elaboró está en discusión al interior del Ministerio de Salud, que ha estado realizando diversas consultas con sus funcionarias/os.

### **3. Abolición del Castigo Corporal en niños, niñas y adolescentes: ¡Los niños, niñas y adolescentes también tienen derechos humanos!**

#### **a. Estado de situación**

Sin duda, la agresión física contra las personas es una de las formas de ejercicio del poder y una de las manifestaciones de violencia social más arraigada y extendida. En los últimos años ante este tipo de actos, la sociedad ha buscado con poco éxito diferentes mecanismos para su prevención y erradicación.

Dentro de la gama de variadas formas de violencia social, preocupa de manera particular el castigo corporal contra niños, niñas y adolescentes, como una forma de agresión física contra las personas menores de edad que sin duda violenta su derecho al respeto pleno de su integridad física y dignidad humana.

Aun cuando Costa Rica aprobó en 1990 la “Convención de los Derechos del Niño”, en la cual se reconoce la plena condición de la niñez y adolescencia como sujetos activos de derechos, lo cierto es que persiste tanto jurídica como socialmente una clara discriminación y violación colectiva de derechos humanos en esta materia. La sociedad costarricense sigue utilizando el castigo (violencia) corporal, contra niños, niñas y adolescentes, como principal mecanismo de corrección y persiste en el Código de Familia la norma que autoriza como potestad de la autoridad parental a la “corrección moderada”. El “poder de pegar” conferido a los padres contraviene el principio de igualdad de protección ante la ley.

De acuerdo con estudios realizados en el año 2003 por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional el **65.3%** de la población adulta costarricense, pega, pateo y pellizca a sus hijos e hijas, como mecanismos de corrección por excelencia. Un **74.2%** grita y maltrata de forma verbal a los niños y niñas.

En diferentes estudios analizados por la Dirección de Niñez y Adolescencia de esta Defensoría, se demuestra además, que el 10.20 % de padres y madres siempre le pegan a sus hijos, el 61.22%, lo hace en ocasiones y solo el 24.49% nunca les pega. Otras formas de castigo utilizadas por las personas entrevistadas se refieren a pellizcar a veces (12.24%), jalonazos de pelo (26.53%) y a propinar patadas (4.08%). Los objetos con los cuales se le pega a los hijos e hijas son la faja, mecates, la mano y hasta con “barejones”. En síntesis, se observó que un 25% de los progenitores no le pega a sus hijos, mientras que un 70% aplica el castigo corporal como método de corrección.

Como se puede observar, el castigo corporal es *“una violencia legalizada, ampliamente difundida que forma parte de la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes”*. Al respecto en el

último Informe sobre el Estado de Situación de los Derechos Humanos de la niñez y adolescencia costarricense, el Comité Mundial sobre los derechos del Niño indicó: "...que el Estado parte prohíba el castigo corporal en el hogar y que adopte medidas eficaces para hacer valer la prohibición legal del castigo corporal en las escuelas y en otras instituciones, así como en el sistema penal". Además el Comité recomienda: " que el Estado parte emprenda campañas educativas para el desarrollo de otras medidas distintas de disciplina para los niños en el hogar, las escuelas y otras instituciones".

Para la organización Save The Children Suecia: *"La aceptación social del castigo físico es un hecho. Pegan los hombres, y las mujeres, las personas de distintos medios socioeconómicos o sociales. Las autoridades religiosas, políticas y judiciales se han mostrado a favor del castigo físico en distintas ocasiones". Los argumentos populares que justifican el pegarle a los niños y niñas son variados, desde "todos lo hemos vivido y no nos ha pasado nada" hasta "es un derecho de los padres" como una forma de "encauzar" y hacer fuertes a sus hijos e hijas. Incluso el lenguaje popular habla de "un buen azote", "una buena paliza", entre otras expresiones que justifican el castigo como un buen recurso".*

En ese sentido se define el castigo corporal como: *"el uso intencional de la fuerza, con lesiones físicas o sin ellas, para infligir dolor en un niño o niña con el objeto de corregir o controlar una conducta. Tiene la especificidad de que se circunscribe, -independientemente de las consecuencias-, al tema de la corrección. Es decir, forma parte de los métodos sociales y familiares sancionatorios con fines correctivos"*<sup>67</sup>.

Por lo general, para el mundo adulto, el maltrato físico es inaceptable cuando ocasiona heridas y se requiere atención médica; sin embargo, las bofetadas, los pescozones, los pellizcos y patadas, entre otras, son prácticas aceptadas contra los niños y niñas cuando son justificadas como métodos correctivos. De ahí que una encuesta de UNICEF (1998) sobre "La percepción de los adultos costarricenses sobre los derechos de la niñez y la adolescencia" señale que el principal motivo con que justifican el castigo físico los adultos costarricenses es la corrección (53.7%).

## **b. Consecuencias del Castigo Físico**

Hoy se conoce que el castigo corporal, además de violatoria de la integridad y dignidad humana, es una forma errada de educar y conlleva riesgo de daño emocional. No se trata de sustituir el castigo corporal con otros tipos de maltratos, sino que se deben propiciar otras formas de diálogo y corrección que promuevan actuaciones adecuadas para que las personas menores de edad puedan ser educadas y corregidas sin violencia. Es así como la instrucción y el diálogo son otras formas de establecer límites para las relaciones entre las personas adultas y las personas menores de edad.

El castigo corporal lesiona la autoestima de los niños, niñas y adolescentes y genera en ellos y ellas una autopercepción negativa. Pero además, contrario a lo que piensan algunas personas de que el castigo corporal hace más fuerte a quienes lo reciben, el castigo corporal les enseña a los niños y niñas a ser víctimas, les hace sentir soledad, tristeza y abandono, incorporando una visión negativa de los demás y de la sociedad, sintiendo que esta última es un lugar amenazante.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Expediente Legislativo número 15341. Proyecto de ley de Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes.

<sup>68</sup> Guía sobre el castigo físico. En: <http://www.savethechildren.es/castigo/guia.htm>.

En el proceso de formación educativa de los niños, niñas y adolescentes, el castigo corporal interfiere en su proceso de aprendizaje, en el desarrollo sensorial y de la inteligencia, es decir que al limitarse el diálogo y la reflexión no aprenden a razonar, “lo que dificulta la capacidad para establecer relaciones causales entre su comportamiento y las consecuencias que de él se derivan”<sup>69</sup>; y además, reduce la habilidad para concentrarse en las tareas intelectuales.

Pero el castigo corporal contra los niños, niñas y adolescentes también a menudo afecta a las personas que lo aplican; produce ansiedad y sentimientos de culpa, aunque consideren correcta la aplicación del castigo corporal. Además, los círculos de violencia se expanden, ya que el empleo del castigo corporal aumenta la probabilidad de que los padres y madres muestren comportamientos violentos en otros contextos; obstaculiza la comunicación con los hijos e hijas, y deteriora las relaciones intrafamiliares; debilita los vínculos emocionales y afectivos, lo que contribuye a constituir modelos familiares disfuncionales; cuando las personas adultas utilizan el castigo corporal, por no contar con recursos alternativos, aparece una necesidad de justificación ante sí mismos y ante la sociedad<sup>70</sup>.

En la sociedad, el castigo corporal legitima el uso de la violencia y dificulta los procesos de integración social al no enseñar a cooperar con las figuras de autoridad, sino que condiciona a las personas menores de edad en el sometimiento a las normas o a la transgresión de las mismas. Genera una doble moral, donde existen dos categorías de ciudadanos: los niños y niñas y los adultos (a los adultos no se les puede agredir, a los niños y niñas sí); el castigo corporal limita las posibilidades de que los individuos se integren a la sociedad y dificulta la protección de las personas menores de edad. El castigo físico se ha considerado como un método de corrección desde el mundo adulto hacia los niños y niñas.

El castigo corporal también produce daños físicos como contusiones, hematomas y fracturas de los huesos en los niños, niñas y adolescentes. Otras lesiones que se presentan son quemaduras, mordiscos, raspaduras y desgarros. Los golpes en la cabeza pueden provocar daños cerebrales o intracraneales que pueden producir discapacidades neurológicas crónicas y en algunos casos producen la muerte de personas menores de edad.

### c. Acciones de la Defensoría de los Habitantes

Ante este estado de situación de violencia generalizada contra la niñez y adolescencia demostrado en las estadísticas, la violación ampliamente difundida del derecho humano de respeto pleno a la integridad corporal y la dignidad, la condición de discriminación y falta de igualdad en el derecho a la protección frente a la violencia física, la persistencia de normas legales claramente violatorias y el llamado de atención del Comité de Naciones Unidas de los Derechos del Niño, la Defensoría procedió el 23 de julio del 2003, a presentar ante los y las señoras diputadas, el proyecto de **“Ley de Abolición del Castigo Corporal contra niños, niñas y adolescentes”**, expediente legislativo número 15341.

Debido a que en el Código de la Niñez y la Adolescencia se prevé un “proceso especial de protección”, se consideró innecesario establecer medidas penales ya que es posible dictar medidas de protección cuando los derechos de la niñez y la adolescencia sean amenazados o violados por acciones u omisiones de la sociedad o el Estado; por falta, omisión o abuso de los padres, tutores, encargados o responsables; y por acciones u omisiones contra sí mismos.

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

La Defensoría de los Habitantes considera que la mayoría de los padres y madres, exceptuando situaciones psicopatológicas, desean que sus hijos e hijas sean felices, que obtengan éxito en lo que se proponen, que crezcan seguros de sí mismos, que respeten a los demás y que sean respetados. Sin embargo existe una amplia y generalizada ignorancia sobre los procedimientos de corrección, que lejos de posibilitar ese anhelo lo aleja aún más, al utilizar la violencia física contra sus hijos e hijas.

Los niños y niñas se forman un autoconcepto de lo que les han dicho o reflejado sus padres o personas significativas, de quiénes son ellos. La manera de percibirse es el autoconcepto y la manera de valorarse es la autoestima. Ambas provienen del entorno del niño y la niña. Para algunas autoras "las relaciones interpersonales son una fuente de información constante sobre lo que los demás piensan y sienten acerca de una persona"<sup>71</sup>. El niño se forma una idea de sí mismo por medio de la idea que tienen sus padres de él y se valora según como lo califican los demás. Así, aprende a considerarse bueno o malo, cooperativo o egoísta; lindo o feo, inteligente o tonto, importante o no.

Dos elementos son fundamentales en la formación del autoconcepto y la autoestima que irán conformando la identidad: la comunicación y el establecimiento de límites y disciplina.

Al proponer el proyecto de ley de abolición del castigo corporal contra niños, niñas y adolescentes, la Defensoría de los Habitantes reitera que los estilos de comunicación y de disciplina, junto con el ejemplo, son la fuente de construcción de la identidad de las personas en su niñez. En este sentido, el ejercicio parental de orientar y establecer límites claros y de disciplinar a los hijos e hijas es un derecho fundamental. Sin embargo, el ejercicio de este poder parental no puede ser ilimitado, abusivo u omiso, poniendo en riesgo el desarrollo de las personas menores de edad. La libertad absoluta y los estilos permisivos se pueden constituir en abuso por negligencia, pero la violencia, sobre todo física, es sin duda, un mecanismo inaceptable que viola los derechos humanos y daña a los niños y niñas.

#### **d. Legislación vigente**

En lo que respecta a la legislación vigente en Costa Rica, las potestades de los progenitores, conocida como Autoridad Parental, está regulado fundamentalmente, en el Título III del Código de Familia "De la Autoridad Paternal o Patria Potestad". Si bien, la legislación no autoriza a los padres, madres o representantes de forma explícita a hacer uso del castigo corporal como forma de disciplina, mantiene una redacción que data del Código Civil de 1886, lo suficientemente ambigua como para que se interprete de diversas formas. Al respecto el artículo 143 del Código de Familia, señala que *"la autoridad paternal confiere los derechos e impone los deberes de educar, guardar, vigilar y en forma moderada, corregir al hijo."*

El vacío normativo en la materia, aunado a las arraigadas creencias sociales y culturales que privilegian el uso del castigo corporal y la fuerza como método de corrección, hacen que el derecho y deber de los padres y madres de corregir moderadamente a sus hijos e hijas, se interprete como una autorización para pegar o golpear, con la única condición de no ocasionar daños graves a la integridad física de la persona menor de edad. No es extraño entonces, que el castigo corporal sea una práctica común y ampliamente aceptada en las familias costarricenses, en muchos casos incluso deseable.

---

<sup>71</sup> ÁLVAREZ, Ana Teresa, BALLADARES, Blanca. Guía de Orientación a padres de familia con sus hijos. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1999. Pág. 13.



Ahora bien, aunque el artículo 159, inciso 2 del Código de Familia dispone que la *"patria potestad puede suspenderse ...por (...) La dureza excesiva en el trato o las órdenes..."*, lo cierto es que los Tribunales valoran esta posibilidad muy ocasionalmente, únicamente en aquellos casos en que el castigo o maltrato perpetrado al hijo o hija ha sido de tal magnitud que ocasiona lesiones y secuelas visibles y si se llega a configurar en delitos de lesiones.

Así las cosas, el ordenamiento jurídico vigente tiene muy limitadas posibilidades de erradicar las situaciones de agresión y maltrato físico perpetrado contra personas menores de edad por parte de su padre o madre como método correctivo.

De ahí que aunado a la prohibición del castigo corporal como método para corregir y disciplinar a los hijos e hijas, la propuesta legal de la Defensoría establece la obligación del Estado para que mediante una política pública dirigida a padres, madres y encargados de personas menores de edad, propicie e informe sobre otras posibilidades de corrección y el establecimiento de límites en el ámbito familiar.

Con ese proyecto de ley la Defensoría de los Habitantes presenta una propuesta de cambios constructivos, que garanticen el respeto de la dignidad de las personas menores de edad y contribuya con la apertura de espacios de diálogo para que padres, madres y personas encargadas de niños, niñas y adolescentes utilicen mecanismos de educación y disciplina distintos al castigo corporal.

Adicionalmente, en el marco del II Encuentro Centroamericano de Procuradores y Defensores de la Niñez y de la Adolescencia, realizado los días 3, 4 y 5 de marzo del 2004, se emitió una declaración conjunta en la que se exhorta a los diferentes Parlamentos Centroamericanos para que promuevan y aprueben toda iniciativa de ley para erradicar el castigo corporal contra los niños, niñas y adolescentes.

Para la Defensoría de los Habitantes es de gran importancia que las diferentes instituciones de Estado tomen las medidas correspondientes para que las personas menores de edad que viven en el territorio nacional sean protegidas, claramente, contra cualquier forma de castigo corporal.

En razón de lo señalado, la Defensoría de los Habitantes de la República recomendó:

- Instar respetuosamente a los señores y señoras diputadas para que aprueben a la brevedad posible el expediente legislativo número 15341, "Proyecto de ley de abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes", que se tramita actualmente en la Comisión Permanente Especial de la Juventud, Niñez y Adolescencia.
- Solicitar al Patronato Nacional de la Infancia como ente rector y al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, promover, apoyar y ejecutar proyectos y programas dirigidos a concienciar a la sociedad sobre la existencia y posibilidad de propiciar otros mecanismos de educación que no representan riesgo para la dignidad, igualdad e integridad, distintos del castigo corporal.
- Instar a todas las organizaciones nacionales y a la sociedad en general a sumarse a las iniciativas de sensibilización para lograr la abolición del castigo corporal en el país.



# Capítulo 3

## INFORME DE LABORES DE DEFENSA

Este Capítulo documenta las labores efectuadas por las Areas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, compuestas por la Dirección de la Defensoría de la Mujer, la Dirección de Protección Especial, la Dirección de Calidad de Vida, la Dirección de Control de Gestión Administrativa, la Dirección de Asuntos Económicos y la Dirección de Niñez y Adolescencia. De manera particular se hace referencia a casos que en virtud de su trascendencia y representatividad merecen de una alusión específica.

### A. DIRECCIÓN DE ADMISIBILIDAD Y ATENCIÓN INMEDIATA

*"La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y el ciudadano revela la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano usuario en la formación del producto final en la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos administrativos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público".<sup>1</sup>*

Declaración de Lisboa, Portugal, julio de 1988

#### 1. Tratamiento del tema del derecho de acceso a la información desde la visión de la Dirección de Admisibilidad

El derecho de acceso a la información desarrollado ampliamente en un acápite anterior ha sido objeto de tutela por parte de la Defensoría de los Habitantes, como garantía institucional de protección de los derechos fundamentales frente a violaciones provocadas en la cotidianeidad de los trámites administrativos.

Estrechamente relacionado con el derecho de acceso a la información, el tema también se ha enfocado desde la perspectiva de la obligación de la Administración de rendir cuentas, consagrado en el artículo 11 constitucional y el derecho a la participación ciudadana, en un esfuerzo por promover la buena información de los/as habitantes sobre la esfera pública y el debate de las distintas opciones que ahí se presentan.

La Dirección de Admisibilidad, es el lugar donde se analizan, clasifican y canalizan más de dieciséis mil consultas (16.000) que recibe la Defensoría de los Habitantes en sus oficinas centrales y donde temas como el derecho de acceso a la información, la simplificación de los

---

<sup>1</sup> Declaración de los Ministros de la Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países Iberoamericanos, reunidos bajo la iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), los días 27 y 28 de Julio de 1998, en la Ciudad de Lisboa, Portugal.

procedimientos administrativos y la profesionalización en la atención al público, se materializa en las consultas y quejas que día a día presentan los/as habitantes que recurren a la Defensoría.

Desde la experiencia de la Dirección de Admisibilidad el ejercicio del derecho de petición, como derecho de acceso a la información, sólo puede ser ejercido correctamente, en el tanto el/la habitante cuente con un conocimiento inicial de las competencias, trámites y procedimientos que rigen en la institución a la cual se acude. Caso contrario, el/la habitante, experimenta un sentimiento de frustración, al encontrarse ante un complejo sistema, que las más de las veces, lo lleva de una ventanilla a otra, sin ni siquiera poder hallar el punto de inicio para presentar su consulta.

**a. El trabajo de la Dirección de Admisibilidad y el Derecho de acceso a la Información**

El acto que da inicio al procedimiento en la Defensoría de los Habitantes, se desarrolla en la Dirección de Admisibilidad, instancia a la que corresponde el registro de la queja o consulta, seguida por un análisis de admisibilidad de la misma, es decir, de una valoración de la consulta del habitante y su pretensión, en función de las competencias institucionales asignadas, sin que la intervención de la Institución llegue a sustituir las actuaciones materiales, ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público.

En este sentido, el trabajo de la Dirección de Admisibilidad, ha podido evidenciar que el/la habitante acude a la Defensoría con el afán de lograr aquella información a la que no tuvo acceso, por desconocimiento o por habersele negado ante un “no sé” o un “aquí no es” que recibió de un/a servidor/a público.

Por lo tanto, es en esta Dirección donde da inicio el trabajo de defensa de los derechos de los y las habitantes. Aquí también corresponde concienciar y educar en la defensa de sus derechos, brindando a las personas asesoría sobre las acciones a realizar ante la institución pública denunciada, junto con las herramientas jurídicas necesarias para enfrentar al funcionario/a, encargado en la institución, de hacer valer sus derechos.

**b. El derecho de acceso a la información y el Trato Ciudadano**

El tema del trato ciudadano no es ajeno al trabajo de la Defensoría de los Habitantes. En octubre de 1999, la Institución participó en la elaboración de un documento titulado “El trato ciudadano en Costa Rica: Apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia” que formó parte del Informe Auditoría Ciudadana del Proyecto Estado de la Nación.

En aquella oportunidad, el trato ciudadano fue analizado desde la óptica de la democracia, las instituciones, el maltrato, la capacidad institucional y finalmente desde la rendición de cuentas. El punto de partida, refería a la posibilidad de encontrar en el sistema institucional mecanismos, instancias, legislación e infraestructura, en donde fuera posible desarrollar procedimientos para evaluar la calidad de la democracia.

La experiencia del trabajo de los/as funcionarios/as de Admisibilidad, demuestra que el acceso a la información es, sin lugar a dudas, un criterio objetivo al momento de evaluar la calidad de la democracia, conclusión que se verifica cuando, al tramitar las consultas de los/as habitantes, se determina que si la persona hubiese podido acceder a la información básica en materia de competencias, trámites y procedimientos, no hubiese sido expuesto a la sensación de impotencia descrita líneas atrás.

Por tanto, la Dirección de Admisibilidad, en contribución al mejoramiento de la calidad de la democracia, brinda un acompañamiento a los habitantes sobre las actuaciones a realizar ante la institución pública, llevando a cabo una campaña permanente de educación en materia de ejercicio y defensa de los derechos que les asisten. La Dirección complementa este trabajo al remitir al / a la funcionario/a pública, un recordatorio del derecho que asiste los/as habitantes de recibir respuesta a su solicitud en el plazo que dispone la Ley de la Jurisdicción Constitucional o al remitir la queja o consulta del habitante a la Contraloría de Servicios de la Institución denunciada, a efectos de que sea esta instancia, la que haga valer el derecho a la información, la simplificación de los procedimientos administrativos y la profesionalización en la atención al público que se debe al habitante en aras de la excelencia en el servicio público.

**c. Aplicación de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos**

En la Comisión de Desregulación y Competitividad de la Asamblea Legislativa se elaboró el proyecto de Ley que da origen a la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos N° 8220, cuyo objetivo, es *"paliar las omisiones, abusos y excesos que afectan al administrado y permitirle a la administración realizar una mejor labor de regulación de las actividades privadas, mediante un uso más racional de sus recursos. Dentro de un marco sencillo y bajo principios básicos que orienten la actuación del servidor público y del administrado, se inyecta racionalidad, celeridad y precisión a la Administración Pública con beneficios tanto para la Administración como para el administrado, y buscando que la aplicación de la normativa y requerimientos legales se haga de manera más congruente con los objetivos del legislador al establecerlas."*

Un pilar fundamental de la ley es precisamente el derecho de acceso a la información. Dos artículos hacen referencia a este punto: el artículo 4°, relativo a la Publicidad de los trámites y sujeción a la ley y el Artículo 5°, de la obligación de informar sobre el trámite.

En relación con el primero, en la dirección electrónica [www.tramites.go.cr](http://www.tramites.go.cr), se informa que al 2 de febrero del 2004, un total de 144 instancias públicas habían publicado en el Diario Oficial un total de 3640 trámites con sus respectivos instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes. Sin embargo, pese a que la publicación constituye un avance importante en el quehacer administrativo, al habitante se le exige cumplir con requisitos excesivos, como son certificaciones que se solicitan reiteradamente, aún cuando reconocen que fueron extraviadas por sus propios funcionarios/as.

Por su parte el artículo 5° establece de que todo funcionario/a, entidad u órgano público estará obligado a proveer, a los/as habitantes, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia, correspondiendo indicarle el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite o requisito, así como la fecha de su publicación.

Si bien, las entidades o los órganos públicos deberán exponer en un lugar visible y divulgar por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, la ley es omisa en determinar un responsable de la aplicación de la disposición, lo que a criterio de la Defensoría, es una función que debe recaer sobre las Contralorías de Servicios, en aquellas instituciones en que existan.

#### **d. El derecho de acceso a la información y el trabajo de las Contralorías de Servicios**

La Defensoría ha manifestado su preocupación porque en las diversas dependencias administrativas los/as habitantes cuenten con una instancia interna que les permita evacuar las consultas sobre trámites, procedimientos y denuncias que se presenten en el ejercicio de su actividad.

Si bien la ley N° 8220 plantea que proveer a los/as habitantes información sobre los trámites y requisitos es una función implícita a todo/a funcionario/a, entidad u órgano público, existe la necesidad de contar con una instancia centralizada a la que corresponda dicha tarea, sin perjuicio de la profesionalización en la atención a las personas, que debe prevalecer en todo/a servidor/a público.

En este sentido, se reitera el apoyo que la Defensoría de los Habitantes ha brindado a las Contralorías de Servicios, con las cuales se busca mantener una relación fluida, reconociendo que es a estas instancias a las que corresponde permitir y facilitar la comunicación entre los habitantes y la entidad prestadora de los servicios. Sin embargo, se llama la atención sobre los problemas que por falta de compromiso decidido por parte de un grupo importante de jerarcas, hace que su trabajo sea poco percibido por los/as habitantes. La Dirección de Admisibilidad ha recibido denuncias de habitantes, que son remitidos por los propios contralores/as, al ser conscientes de su limitado campo de acción e injerencia entre los/as servidores/as de la institución a la que pertenecen.

Sin embargo, si bien es cierto la función asignada a los/as Contralores, incluye el establecimiento de mecanismos de recepción, tramitación y resolución de denuncias y quejas, también es cierto que el cometido de las Contralorías no acaba en este aspecto. Tal y como lo señala el Decreto N° DE 26025-PLAN del 18 de abril de 1997, entre sus objetivos principales se encuentran los relacionados con el tema del derecho de acceso a la información, entre los que se pueden señalarse:

- Contribuir en la formación de una cultura de relación entre las instituciones del Estado y el usuario, a efecto de establecer un canal de comunicación, mediante el cual se permita que el Estado cumpla eficazmente con sus funciones; y que el usuario cuente con las herramientas adecuadas para demandar la satisfacción de sus derechos.
- Buscar la simplificación de los procedimientos institucionales, con el fin de agilizar la prestación de los servicios, desregularizando y eliminando cuellos de botella dentro de la gestión de las entidades públicas.
- Promover los procedimientos y mecanismos en las entidades públicas para la atención oportuna y eficiente, a efecto de consagrar el derecho de información de los usuarios, de manera tal que éste pueda, en el momento en que lo requiera, tener acceso a los servicios públicos que le conciernen.
- Procurar el establecimiento de un sistema profesional de atención al usuario, partiendo de la premisa de que éste es el objeto y sujeto de la gestión de las entidades prestadoras de los servicios públicos.

En aquellos casos en que las Contralorías de Servicios no cuentan con el apoyo decidido de un/a jerarca para aplicación de mecanismos, procedimientos e instrumentos necesarios para atender las denuncias planteadas por las personas usuarias o participar en la búsqueda de soluciones

pertinente a efectos de mejorar la calidad del servicio, la Dirección de Admisibilidad ha gestionado directamente ante la instancia recurrida.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes brinda un apoyo decidido a las Contralorías de Servicios, a efectos de recuperar las funciones que les fueron asignadas en su creación y consoliden su trabajo, constituyéndose primeramente, en un canal de comunicación entre los/las habitantes y la institución, y brinden a los/as usuarios/as las herramientas adecuadas para demandar la satisfacción de sus derechos, en un marco profesional de atención y finalmente establecer los mecanismos de recepción, tramitación y resolución de denuncias y quejas acorde al mandato del Decreto N° DE 26025-PLAN.

**e. Afectación al Derecho de acceso a la Información en la casuística de la Dirección de Admisibilidad**

Tal y como se expresó líneas atrás, a la Dirección de Admisibilidad le corresponde no sólo el registro de las quejas que se formulen y la determinación de admisibilidad o no de las mismas, sino que, en los casos en que la queja no sea admisible, "orientará al quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos si lo considera necesario" conforme al artículo 18 de la Ley de la Defensoría.

Bajo esta óptica, tanto el actual Defensor de los Habitantes, como sus antecesores, han expresado su preocupación porque a cada habitante que acuda a la institución, se le brinde la mejor información y asesoría, aún en aquellas situaciones en que a la Defensoría, por sus competencias, no le corresponda activar el procedimiento de investigación previsto en la Ley.

Esta disposición ha convertido a la Dirección de Admisibilidad en un complejo centro de información, en donde día con día, se evacuan consultas de muy diversa índole en materia jurídica, prevaleciendo las consultas sobre procedimientos en las distintas instituciones que componen la Administración Pública. Se brinda a los/as habitantes información relacionada con los procedimientos internos, y con las competencias propias de la institución a la que corresponde gestionar la consulta, sea porque se le ha negado por parte de los/as funcionarios/as, o porque existe un desconocimiento absoluto de donde presentar las gestiones a realizar.

Sobre este aspecto, se presenta una serie de consultas reiteradas ante las cuales la Dirección ha emitido resoluciones generales, de interés para los/las habitantes, sobre las cuales no procede a realizar una investigación, pues no existe una violación o afectación directa a derechos, sino que por el contrario, son aspectos en los que el/la habitante siente que no se le ha brindado la información adecuada sobre el tema, o en algunos casos, en búsqueda de una segunda opinión.

La siguiente lista, tiene como objetivo ilustrar la diversidad de temas que se analizan por parte de la Dirección de Admisibilidad, sin que ello involucre agotar la temática que se desarrolla por parte de los/as funcionarios/as de la Dirección.

- Pago de impuestos de propiedad de vehículo (19488-2003-CON)
- Forma de pago de impuesto al ruedo mediante formulario 110 (01548-2004-CON)
- El silencio positivo en materia municipal (16521-2003-CON)
- Cobro de constancias emitidas por el INVU (09450-2003)
- Contratación de servicios nuevos con la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (10232-2003-CON)
- Cobro de tarifas del AYA y competencias de la ARESEP (06670-2003-CON)

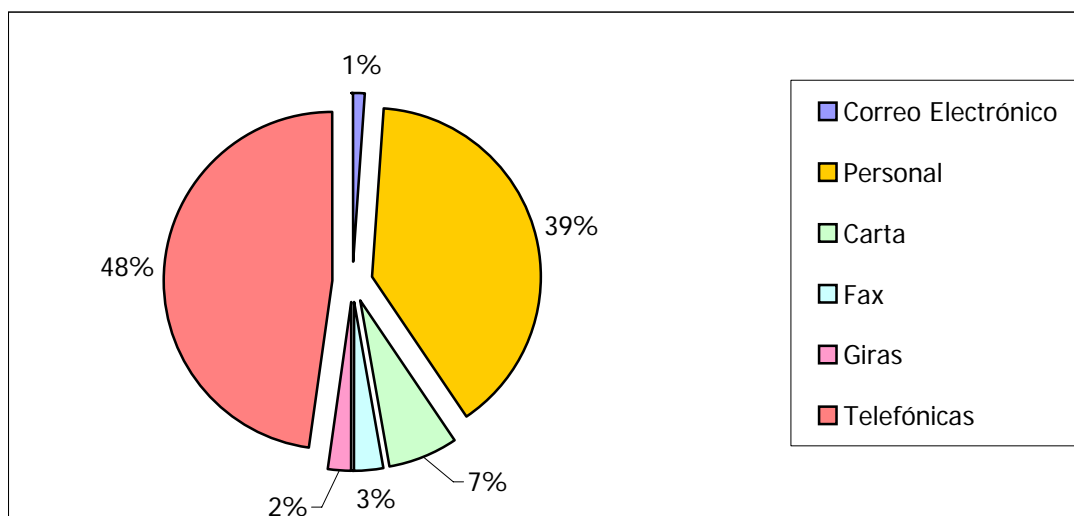
- Derechos del consumidor y las competencias de la Comisión del Consumidor (02205-2004-CON)
- Competencias de los Vicepresidentes de la República (09730-2003-CON)
- Asuntos en vía jurisdiccional y competencias de la Defensoría (07434-2003-CON)
- El agotamiento de la vía administrativa (06746-2003-CON)
- Trabajadores de compañías bananeras y el derecho a la pensión por vejez (05835-2003-CON)
- Consulta sobre la naturaleza jurídica de las patentes municipales (06954-2003-CON)
- Naturaleza Jurídica del salario escolar (01880-2004-CON)
- Exoneración de tributos municipales (02266-2004-CON)
- Cierre de alamedas (08689-2004-CON)
- Limpieza de vías públicas (04600-2004-2004)
- Propiedad horizontal, condominios (06850-2003-CON)
- Competencias de fiscalización de la Contraloría General de la República (06788-2003-CON)
- Derecho de funcionarios interinos (07723-2003-CON)
- Permisos temporales de patentes de licores (19871-2003-CON)
- Naturaleza jurídica de las Comisiones Legislativas (19146-2003-CON)
- Competencia municipal y la Zona marítimo terrestre (13221-2003-CON)
- Refrendo del ente contralor (13631-2003-CON)
- Devolución del depósito en telefonía celular (20046-2003-CON)

## **2. La Dirección de Admisibilidad en cifras**

De las 24393 consultas recibidas por la Defensoría de los Habitantes, tanto en sus oficinas centrales como oficinas regionales durante el período que cubre este informe, los/as funcionarios/as de la Dirección de Admisibilidad, atendieron un total de 16346 consultas, lo que representa un 67.01% del total de consultas recibidas.

Según establece la Ley de la Defensoría de los Habitantes, las personas podrán formular sus consultas, quejas y denuncias por cualquier medio razonable. Actualmente prevalecen dos modalidades: de forma escrita (por carta, fax y correo electrónico) y de manera verbal (personales y telefónicas)

**Gráfico N° 1**  
**Forma de recepción de consultas, quejas y denuncias**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

En el gráfico anterior se puede observar que el teléfono constituye la forma más utilizada por las personas para consultar a la Defensoría, ya que no hay necesidad de desplazarse de su lugar de residencia. Este medio resulta idóneo para brindar la orientación a los/as habitantes e indicarles sobre las gestiones a realizar en la institución pública correspondiente. En muchos casos, la consulta se genera directamente desde la dependencia en donde se realiza la gestión, gracias a la ventaja que brinda la telefonía móvil.

En relación con las consultas personales, es importante aclarar la necesidad que muchos/as habitantes tienen de interactuar persona a persona con los/as funcionarios/as, pues se sienten más cómodos, especialmente en aquellas denuncias que involucran temas en que se detallan aspectos de carácter personal, como son enfermedad, acoso laboral, acoso sexual y otros

Un aspecto fundamental que revelan los datos analizados, es que el primer contacto que tienen los/as habitantes con la Defensoría de los Habitantes es personal, sea por teléfono o visitando directamente las oficinas centrales, lo que representa el 89% de las consultas atendidas.

La dinámica de trabajo, ha permitido evidenciar que en la Dirección de Admisibilidad todos los casos que se atienden son diferentes, lo que conduce a distinguir dos tipos de consultas: urgentes y no urgentes. Las atenciones inmediatas son aquellas consultas o quejas urgentes, en las que se puede identificar que existe una afectación inminente de derechos fundamentales los/as habitantes, que de seguir el procedimiento normal de investigación de la Dirección, haría nugatorio el derecho, pues el riesgo es inminente y real. La atención inmediata, pretende mediante gestiones informales atender la consulta del/la habitante, en función de buscar la solución, o bien mitigar los efectos de la situación que se presenta.

Ante esta realidad se debe mantener una constante autoevaluación y la implementación de mecanismos estrictos de control sobre la calidad del servicio que se brinda a los/as habitantes y sobre los cuales, en apoyo a este proceso, estudiantes de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica, desarrollan su tesis de grado en la que se plantearán las bases de



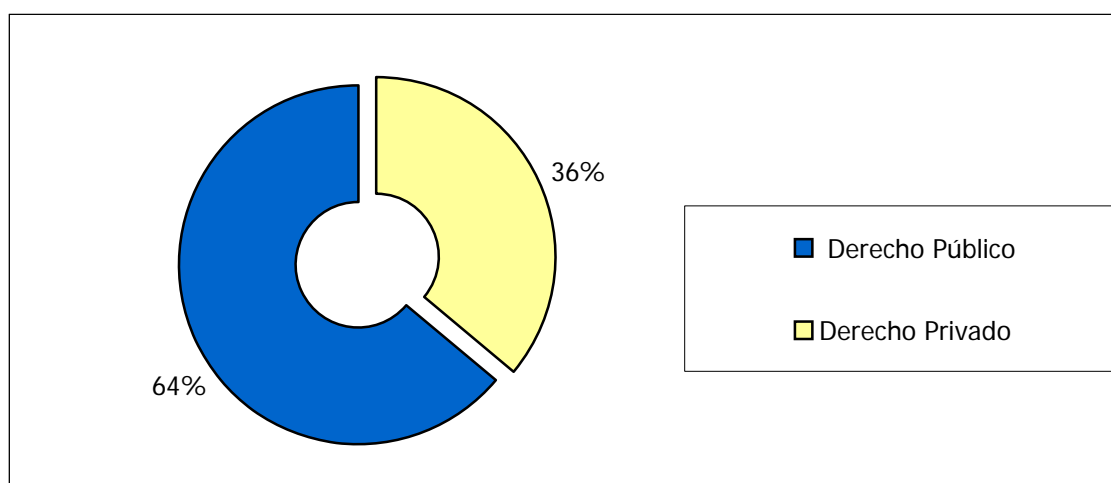
un sistema de gestión de la calidad dirigido a la Dirección de Admisibilidad. Este trabajo se espera concluya en el segundo semestre del año 2004.

#### a. Naturaleza de las consultas que ingresan a la Defensoría de los Habitantes

La ley es irrestricta en cuanto a señalar el deber de la Defensoría de los Habitantes en recibir y registrar todas las quejas que se formulen, sean o no de su competencia.

Si bien la Defensoría de los Habitantes es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes y velar por el buen funcionamiento del sector público, existe un 36% de consultas que versan sobre temas de derecho privado y en el que no se involucra el funcionamiento del sector público, lo cual por ley hace inadmisibile la queja mediante acto motivado. No obstante, la Dirección de Admisibilidad, como ya se refirió, orienta al habitante para que canalice la consulta donde corresponda.

**Gráfico N° 2**  
**Naturaleza de las consultas**

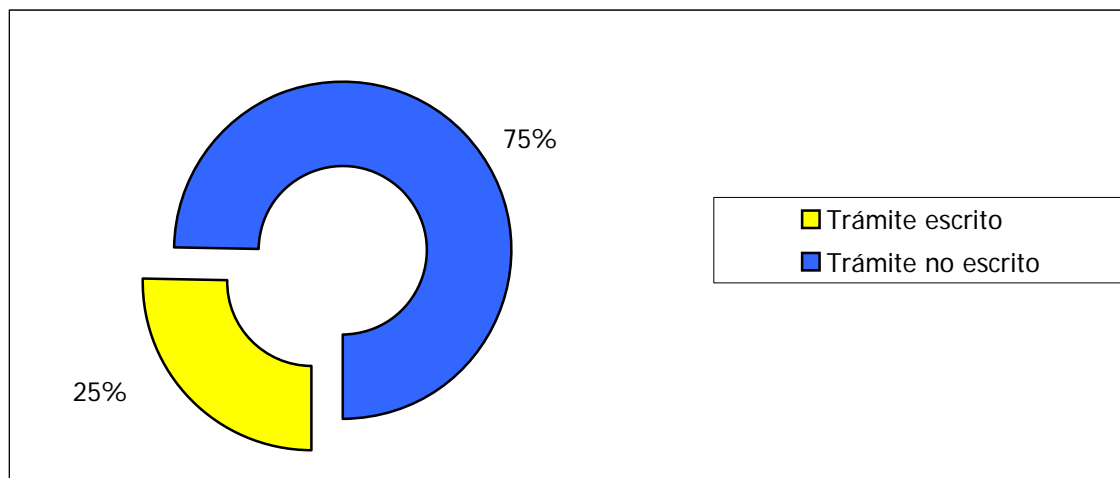


Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

#### b. La intervención de la Dirección de Admisibilidad

El trabajo de la Dirección de Admisibilidad no acaba con la recepción y admisión de las quejas y consultas, sino que se desarrolla un segundo proceso de gestión, con el fin de brindar una atención de calidad a los/as habitantes que requieren de los servicios de la Institución. Los/as habitantes que recurren a la Defensoría, hacen entrega de documentación escrita, sea esta para su consulta personal o para complementar su consulta telefónica. En el gráfico N°3 se muestra que el 25% de las consultas que ingresan a la oficina central de la institución, han requerido de trámites escritos por parte de los/as profesionales de Admisibilidad, dando inicio a este proceso.

**Gráfico N° 3**  
**Modalidad de tramitación**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

El trabajo de la Dirección de Admisibilidad se fundamenta principalmente en brindar una información de calidad al habitante, para lo cual se desarrolla un proceso de investigación que necesariamente involucra realizar contacto con instituciones del sector público, a efectos de aclarar y/o solucionar la situación denunciada. Esto evidencia que los profesionales de esta Dirección ejecutan algunas gestiones similares a las que se realizan en las Direcciones de Defensa de la Institución. En la mayoría de los casos estas acciones están orientadas a buscar información que requieren los/as habitantes, ya que la consulta no amerita la apertura de una investigación formal por parte de la Defensoría.

A efectos de tramitar las quejas y consultas, la Dirección trabaja con cuatro formularios que permiten obtener la información necesaria y facilitan el contacto tanto con funcionario/as de otras instituciones como con los/as habitantes.

A través de estos formularios, la Dirección brinda asesoría a los/as habitantes, solicitando por ejemplo mayor información para poder analizar la admisibilidad de la queja, o recomendando realizar gestiones previas en la institución denunciada, lo que se logra a través de las Solicitudes de Información Adicional.

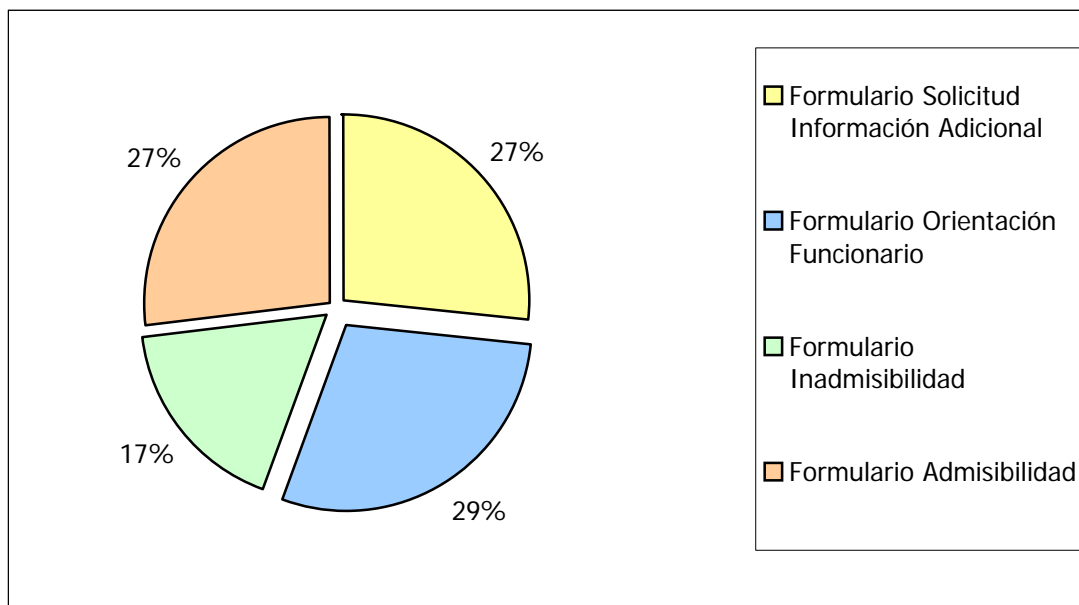
En casos en que la Dirección establece que la consulta planteada podrá ser evacuada desde la Dirección sin necesidad de entablar una investigación formal, solicita a los funcionarios/as públicos información del caso concreto, a efectos de lograr una solución oportuna a las denuncias planteadas. En este sentido, las Fórmulas de Orientación a Funcionario, también son utilizadas para recordar a estos/as servidores/as, su obligación de atender las solicitudes de los/as habitantes, en respeto al derecho de información, consagrado en el artículo 28 constitucional y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, labor que se realiza a través de una Fórmula de Omisión de Respuesta.

En casos en que definitivamente la Defensoría por su competencia no puede intervenir, se comunica al habitante los motivos legales que fundamentan tal decisión, orientando al/a al

habitante a acudir al ente competente para resolver su consulta o queja. Dicha comunicación se realiza en un documento formal denominado Inadmisibilidad. En este sentido hay que aclarar que a las consultas que son atendidas por teléfono o de forma personal y no se recibe documentación, no se les elabora una inadmisibilidad escrita, pues los motivos son explicados de forma verbal, salvo que la persona lo solicite por escrito. Por tal motivo, la mayor parte de las inadmisibilidades que se realizan, es por estar de por medio una solicitud escrita, a la que se debe brindar una respuesta escrita.

Finalmente, en caso de que la consulta o queja sea competencia de la Defensoría de los Habitantes, se comunica al/ a la habitante la apertura de una investigación formal, a través de una notificación de admisibilidad.

**Gráfico N°4**  
**Formularios utilizados**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

### c. Análisis de las consultas

La Defensoría de los Habitante recibe un 36% de consultas de Derecho Privado, las cuales involucran temas diversos, y si bien entre ellas se encuentran consultas que involucran instituciones públicas, se determina que por la pretensión del/la habitante, su naturaleza se establece como de derecho privado. Entre los hechos violatorios reiterados que involucran estas quejas se encuentran los siguientes:

**Derecho Privado**

Problemas Laborales: despidos, no pago prestaciones laborales, discriminación, entre otros.

Problemas de Inquilinato: la no devolución de depósitos, falta de servicios básicos, entre otros.

Problemas bancarios: cobros a fiadores, deudas con tarjetas de crédito, entre otros.

Problemas de Derecho de Familia: divorcios, agresiones, maltratos, procedimientos para interponer pensiones alimentarias, entre otros.

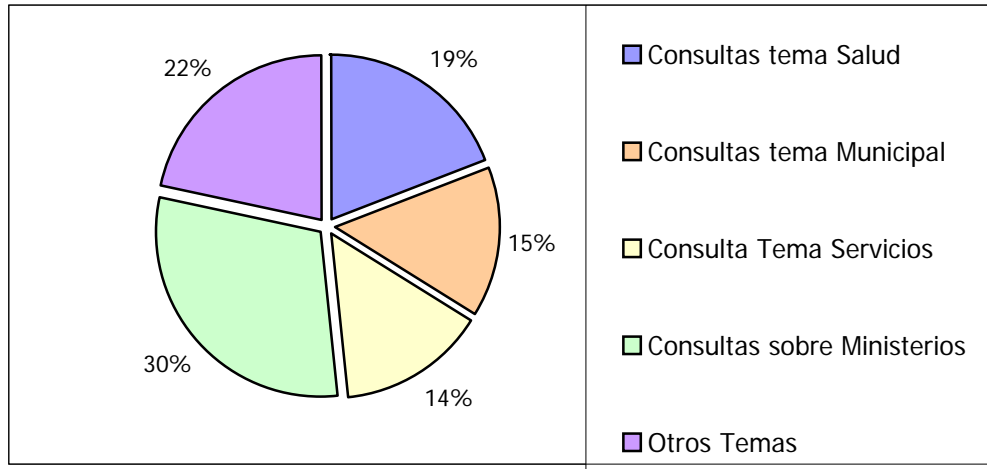
Problemas constructivos: medianerías.

Materia Contravencional: problemas entre vecinos, agresiones, insultos, entre otros.

Materia Derechos del Consumidor: compra de artículos que no funcionan o que no se quiere hacer valer la garantía.

Por su parte, entre las consultas de Derecho Público, clasifican aquellas consultas recibidas por la Defensoría que involucran a instituciones del sector público. Las consultas recibidas fueron agrupadas por temas específicos, entre los que se destacan el tema Salud, el cual involucra denuncias contra entidades prestatarias de servicios de salud como hospitales, clínicas y el INS; el tema Municipal en donde se reúnen las denuncias en contra de las 81 municipalidades del país; por su parte el tema Servicios, agrupa denuncias contra el ICE, AYA, entre otros, y otro que se refiere las denuncias contra Ministerios.

**Gráfico N°5**  
**Distribución de consultas según temática**

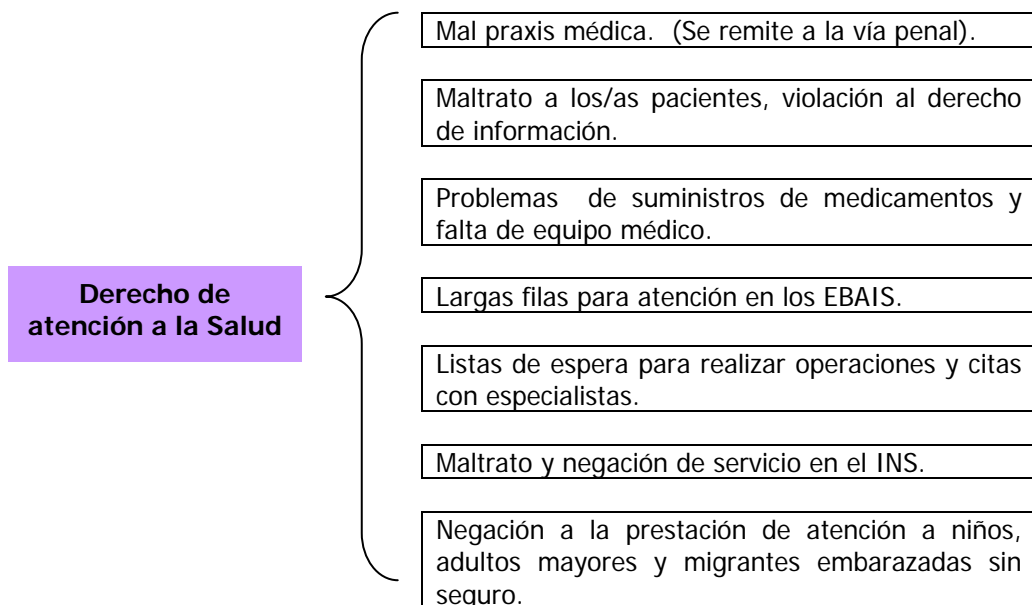


Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

*i. Consultas sobre temas de salud*

El derecho a la salud, tal y como lo ha señalado la Sala Constitucional, tiene incidencia directa sobre el derecho a la vida y la calidad de vida de los pacientes. De conformidad con la clasificación propuesta, las consultas relacionadas con el tema de salud involucran un 19% de las consultas atendidas por la Dirección de Admisibilidad durante el presente periodo, porcentaje que aumenta al no incorporar las denuncias que se presentan en contra del Ministerio de Salud, que se agrupa en el tema de Ministerios.

En relación con este tema, los hechos violatorios más reiterados son los siguientes:

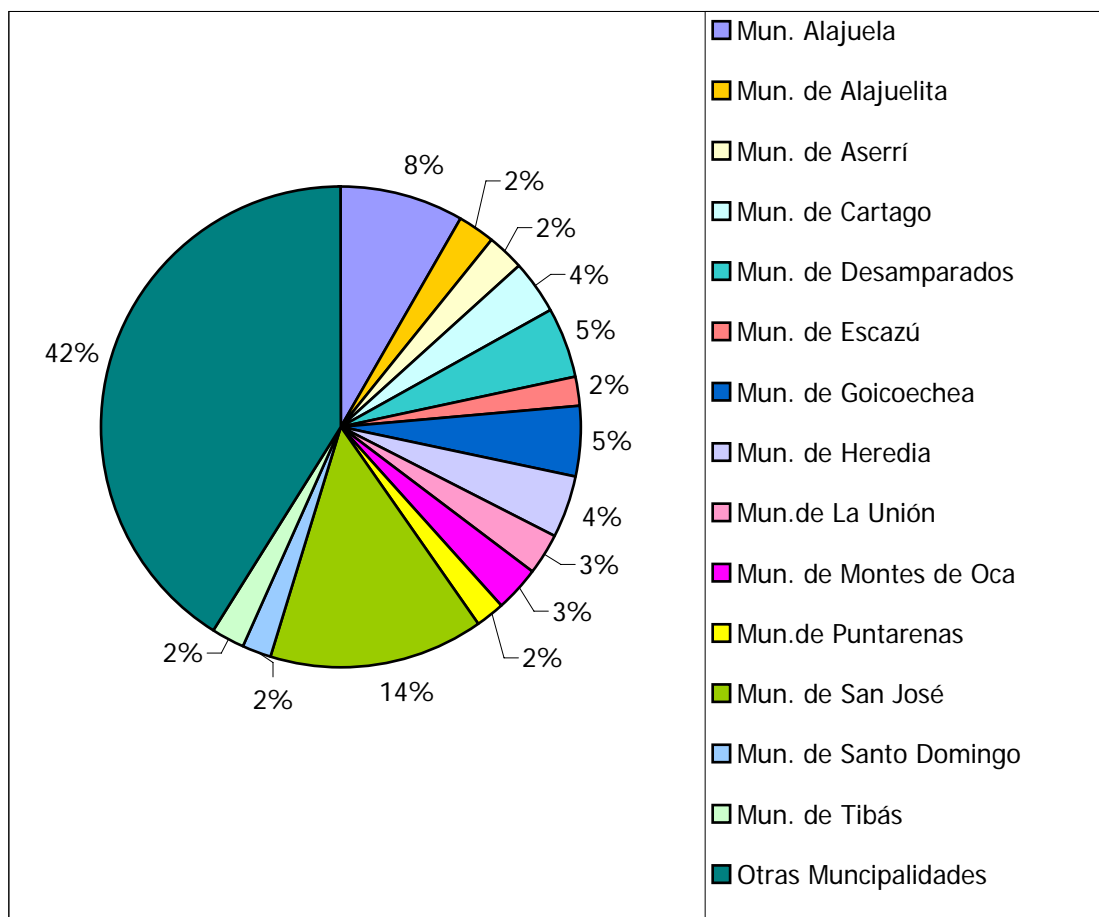


ii. Consultas sobre temas municipales

La recepción de consultas que involucra aspectos municipales, constituye el 15% del total. Dichas consultas abarcan casi en su mayoría a las 81 municipalidades existentes, sin que esto involucre tal y como se ha señalado, que todas conlleven una investigación formal en contra del ente municipal.

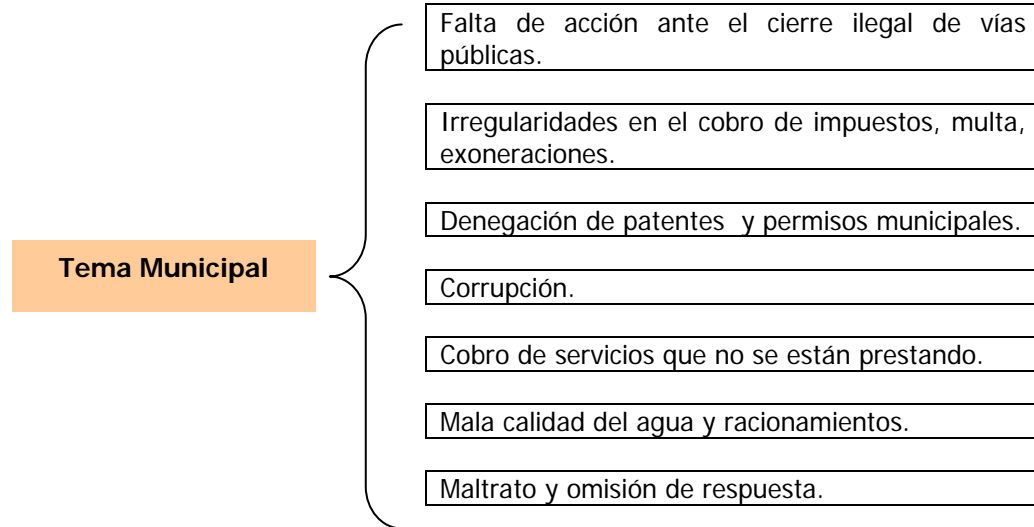
El cuadro siguiente tiene como objetivo establecer en términos porcentuales las municipalidades sobre las que se interpusieron más consultas, destacando las que recibieron más de treinta consultas durante el período de informe.

**Gráfico N° 6**  
**Distribución de consultas según Municipalidad**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

En relación con el tema Municipal, los hechos violatorios más reiterados son los siguientes:



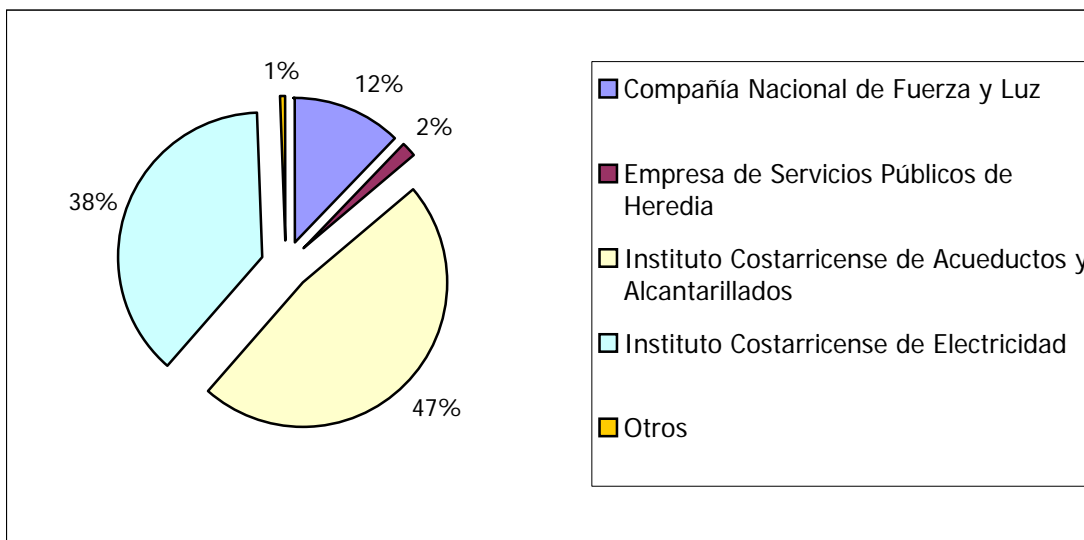
*iii. Consultas sobre temas de Servicios Públicos*

Incluye todas las denuncias en contra las instituciones que prestan servicios públicos: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

La atención a consultas sobre servicios básicos como agua, luz, teléfonos, escapa en muchas ocasiones a la competencia de la Defensoría de los Habitantes, ya que existe el órgano técnico en materia de tarifas y calidad de servicio como lo es la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. No obstante, en atención a la vulnerabilidad de la población atendida, la Dirección de Admisibilidad en coordinación con las Contralorías de Servicios de las entidades de servicio, realiza gestiones inmediatas para casos concretos como solicitudes de reconexión de servicios a personas adultas mayores, personas con discapacidad, o donde existan niños y niñas.

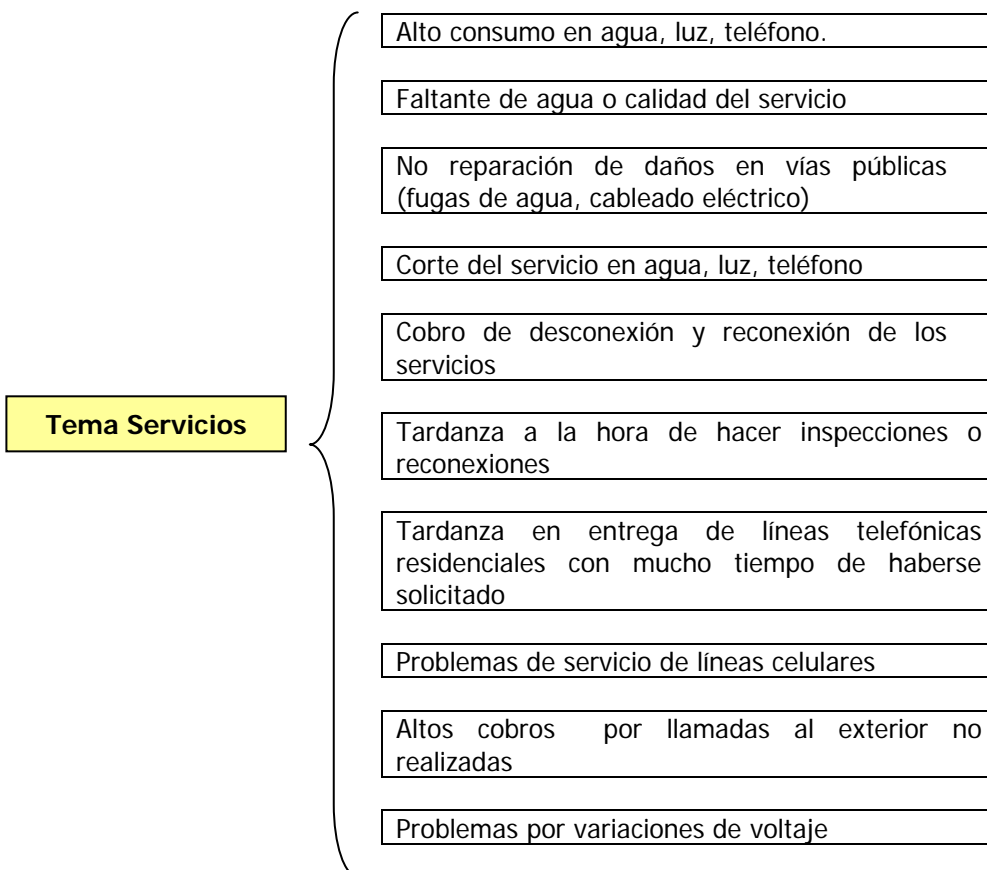


**Gráfico N°7**  
**Distribución de consultas según entidad prestataria de servicios públicos**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

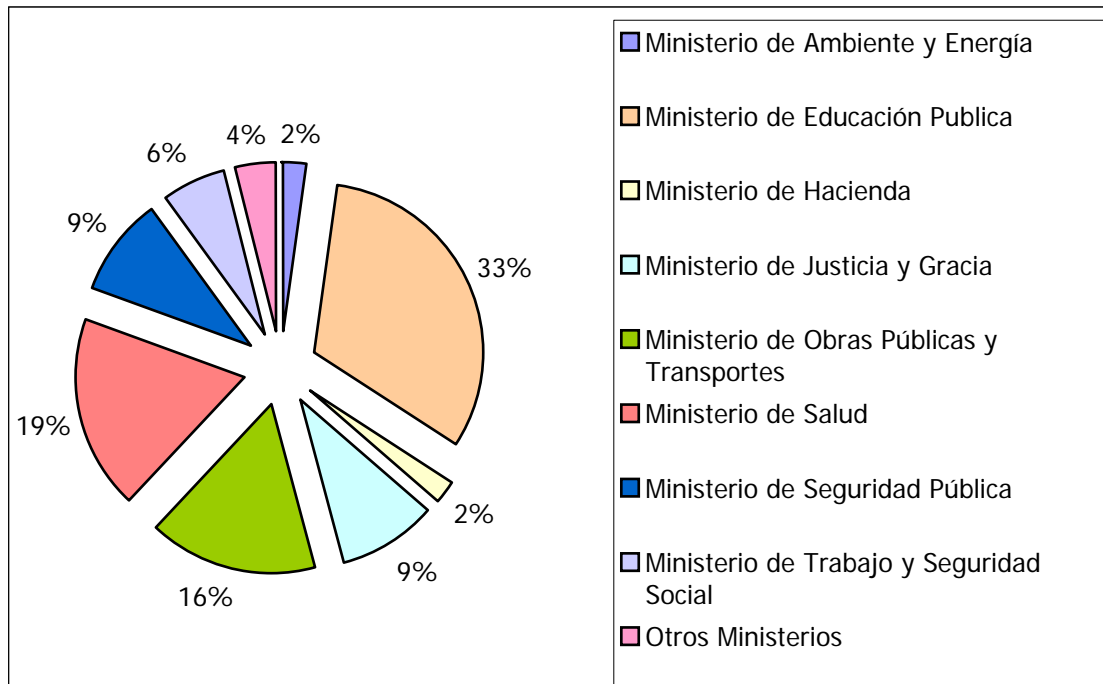
En relación con el tema servicios, los hechos violatorios más reiterados son los siguientes:



iv. Consultas sobre temas de Ministerios

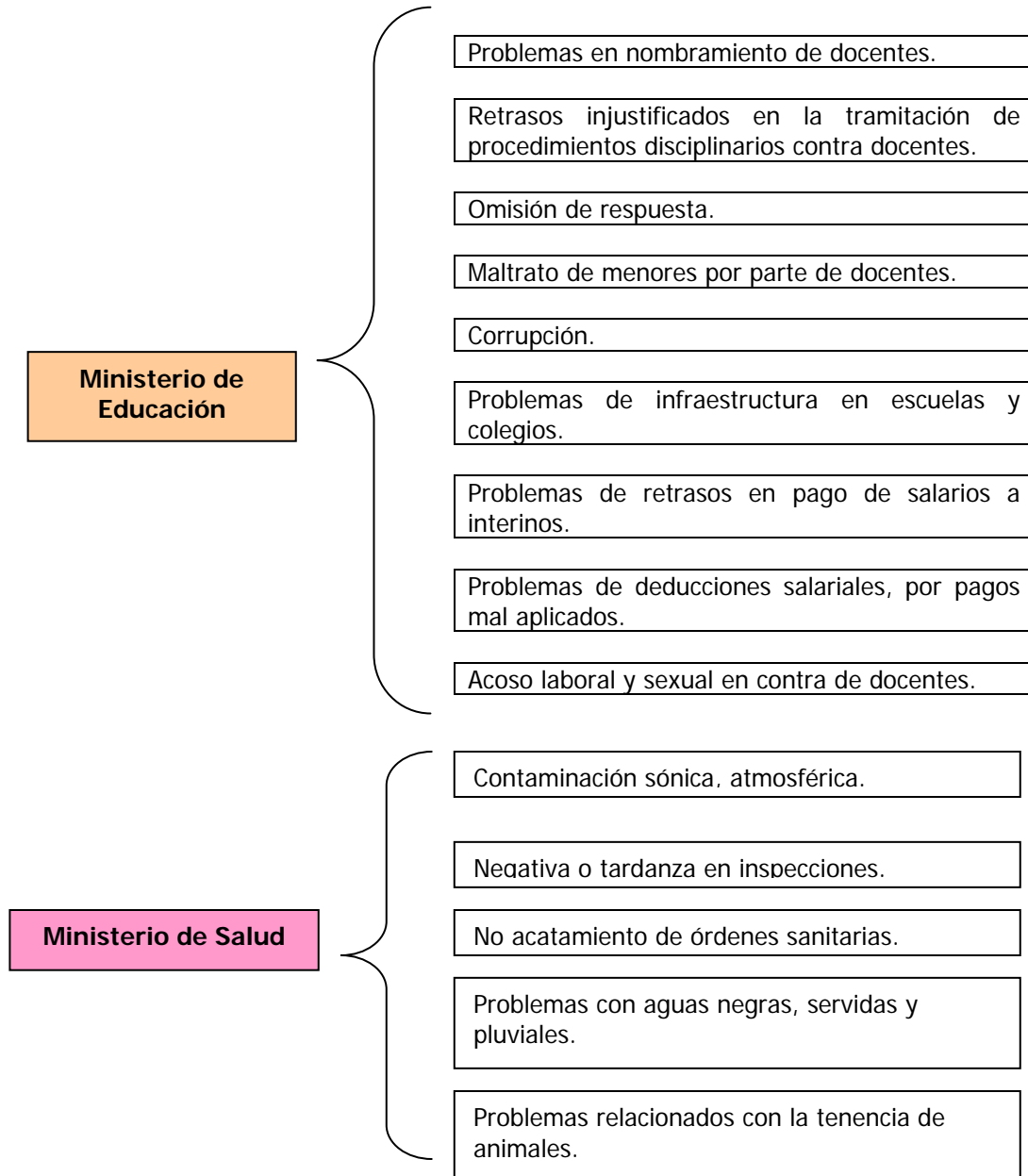
El mayor número de consultas atendidas por la Dirección de Admisibilidad durante el período en estudio recayó sobre diferentes ministerios, abarcando un total del 30% de las consultas registradas, lo que representan 4900 del total de consultas atendidas en las oficinas centrales de la Defensoría de los Habitantes. Aquí se ubican 5 de las 10 instituciones con mayor número de denuncias o consultas atendidas, en relación con el resto del sector público, siendo ellas el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Seguridad Pública y finalmente el Ministerio de Justicia y Gracia.

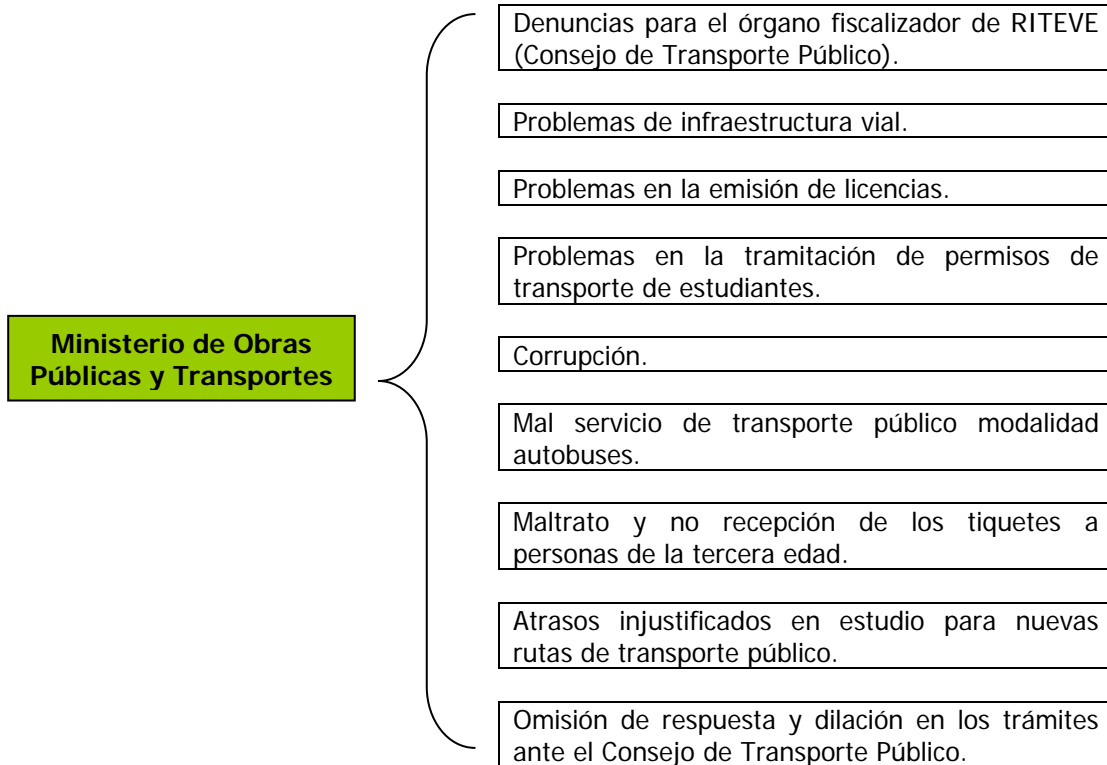
**Gráfico N° 8**  
**Distribución de consultas según Ministerio**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

Por el alto número de denuncias recibidas, es importante detenerse brevemente en este punto y disgregar en los Ministerios más importantes la tipología de hechos violatorios denunciados ante la Defensoría de los Habitantes.

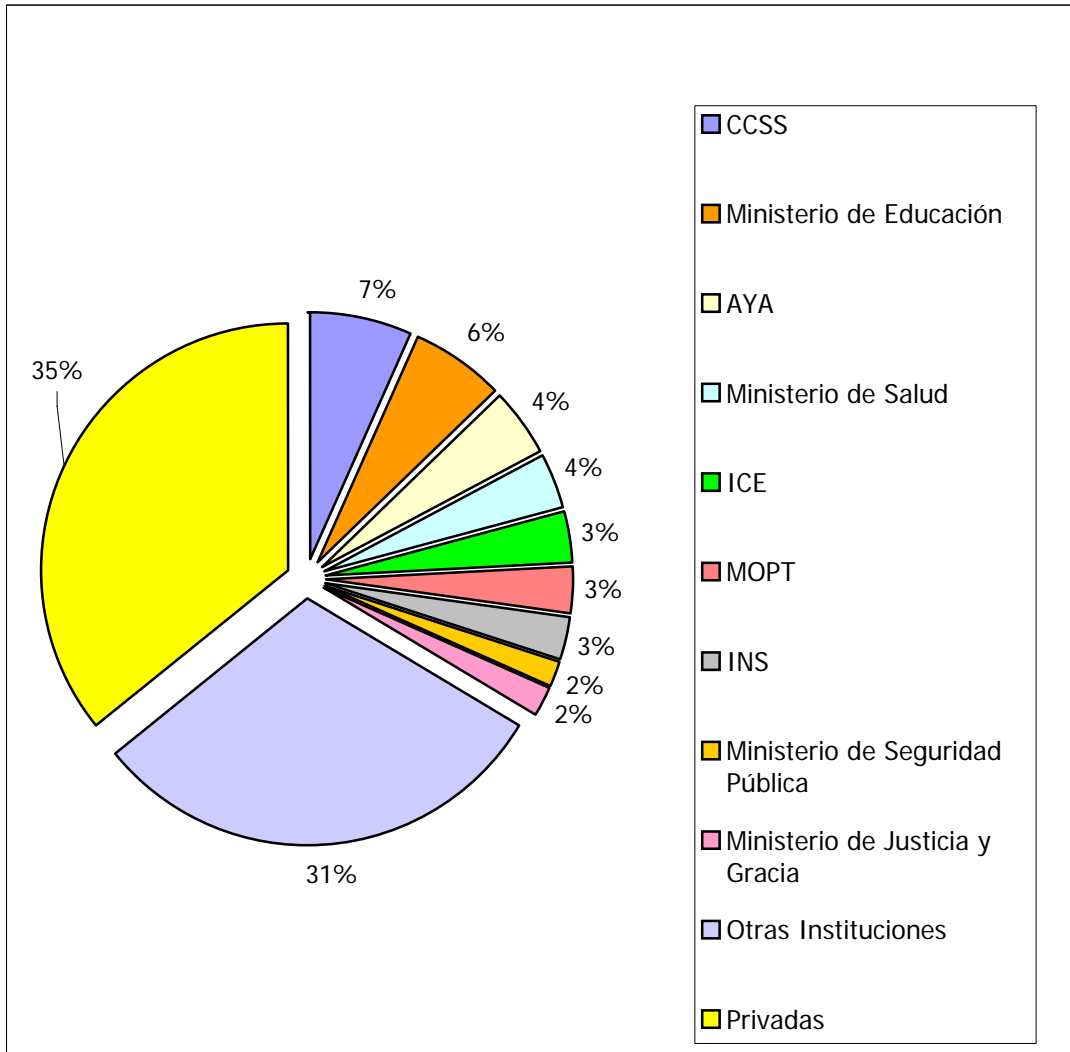




En relación con el Ministerio de Justicia y Gracia, la temática obedece principalmente a problemas en centros penitenciarios y en el caso del Ministerio de Seguridad Pública, la mayor parte de la temática gira en torno al abuso policial, que corresponde desarrollar a la Dirección de Protección Especial. En los casos antes citados, la Dirección de Admisibilidad procede a la apertura de la investigación formal sin más trámite.

Finalmente, una vez identificadas las temáticas más denunciadas ante la Dirección de Admisibilidad, se identifican en el siguiente cuadro las instituciones públicas que durante el presente período de estudio recibieron más del 1% del total de consultas atendidas y que representan cuantitativamente, más de 300 consultas atendidas en un año o lo que es lo mismo, más de una consulta diaria, registrada en la Defensoría de los Habitantes.

**Gráfico N° 9**  
**Distribución de consultas según Institución**



Fuente: Sistema de información de la Defensoría. Mayo 2003-Abril 2004

## **B. DIRECCION DE LA DEFENSORIA DE LA MUJER**

### **1. Ambito de competencia**

El proceso de aceptar y de asumir las diversas formas en que son tratadas las mujeres, en que son medidas o valoradas, en que son vistas, excluidas o rechazadas, usadas y a las que se les exige e imponen formas de pensar y normas de conducta claramente diferenciadas a las de los hombres son en realidad manifestaciones de discriminación y de opresión y, por ende, de violencia en su contra, ha sido muy lento y en extremo difícil. La actitud generalizada de "naturalizar" lo que es ser hombre y mujer en esta sociedad, de considerar parte de la naturaleza masculina sus relaciones de control, poder y dominio sobre las mujeres y, de parte de éstas, de aceptar como parte de su naturaleza su subordinación y dependencia ante los mandatos de los hombres no ha sido posible desestructurarla, asumirla como un producto sociocultural propio del sistema patriarcal que se traduce en prácticas y relaciones asimétricas, violentas, discriminatorias, injustas e inhumanas. Persiste, de manera predominante, su invisibilización, la negación social de que esta situación se vive y se sufre cotidianamente con precios muy altos a pagar por parte de las mujeres.

Este período 2003-2004 no arroja importantes avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres ni en el mejoramiento de las condiciones a las que se enfrentan como usuarias o como trabajadoras en el ámbito institucional público. Las acciones realizadas en instancias de fundamental importancia en el avance de los derechos no han rendido los frutos esperados; no ha sido posible lograr que se acepte que existen situaciones de violencia dirigidas a las mujeres por su propia condición que exigen un mejor abordaje y tratamiento, así como un castigo drástico para los agresores. Tampoco se ha logrado que miles de mujeres trabajadoras domésticas remuneradas cuenten con los mismos derechos del resto de trabajadores y trabajadoras del país; no ha habido interés por modificar la normativa que protege a las víctimas de violencia sexual en el empleo y la docencia, a pesar de que se cuenta con muy buenas propuestas; no se han aprobado los mecanismos municipales que pueden ofrecerles a las mujeres apoyo, atención y orientación desde sus propias comunidades, lo que les evitaría tener que estar viniendo a la capital. Más bien, se respiran aires de retroceso en campos en los que se habían conquistado importantes formas de protección de los derechos de la parte más vulnerable de una relación, como por ejemplo, en el ámbito laboral y en el de la familia en lo que respecta a la seguridad alimentaria y otras necesidades vitales.

Las denuncias presentadas ante la Defensoría de la Mujer deben ser consideradas como otra manifestación más de las limitaciones que el propio Estado impone a las mujeres para que puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales. En el período que abarca este Informe, la cantidad de denuncias aumentaron en un 38.2% (de 212 que se presentaron en el periodo anterior se elevó a 293). Es evidente que esta cifra no refleja la verdadera magnitud de las acciones u omisiones de la actividad administrativa que amenazan, perturban, restringen o violan los derechos e intereses de las mujeres que habitan nuestro país; sin embargo, sí evidencia que el Estado, a la vez que protege derechos, se constituye en un ente que los continúa violentando. Asimismo, el dato señalado indica un aumento en la cantidad de mujeres que tomaron la decisión de querer frenar la violencia en su contra interponiendo denuncias contra instituciones y funcionarios/as de la administración pública.

Es importante señalar las principales formas en que el Estado ha limitado o restringido los derechos de las mujeres, así como los cambios que se han presentado en relación con el período anterior al que se está exponiendo y analizando. La dilación en el trámite de las pensiones alimentarias, así como la negligencia por parte de la Fuerza Pública para hacer cumplir las órdenes de apremio corporal en contra de quienes no cumplen con el pago de las

mismas sigue siendo la denuncia más frecuente; de hecho, año con año, aumenta su cantidad. Igual sucede con las denuncias por hostigamiento sexual, que siguen incrementándose; lo que podría estar indicando, por lo menos en parte, que las personas que sufren esta forma de violencia sexual y que decidieron denunciarla, confían en los procesos internos de investigación, así como en el papel que cumple la Defensoría ante estos casos. Otro hecho que llama la atención es el aumento en la cantidad de denuncias por violación a los derechos laborales, particularmente por hostigamiento laboral: aproximadamente en un 58%. Los despidos ilegales, la restricción de los derechos derivados de la maternidad y la lactancia, amedrentamiento o persecución por parte de las jefaturas, las reubicaciones negadas, forzadas o arbitrarias, la negación de ascensos, entre otras, son algunas de las formas en que se traduce este tipo de hostigamiento y que está incidiendo fuertemente en la estabilidad emocional de las víctimas y en el desempeño de sus responsabilidades laborales. Han aumentado, también, las denuncias por maltrato, deficiencias en la atención, negación del servicio, cobros por el servicio y negación de medicamentos en los centros públicos de atención a la salud. La situación que presentan las mujeres privadas de libertad es prácticamente igual entre los dos periodos; las principales quejas siguen siendo por dilación en la revisión de beneficios, problemas en los permisos para la visita conyugal, tratos inhumanos por parte de funcionarios/as de seguridad, lentitud en la revisión de la ejecución de la sentencia y problemas relacionados con la atención de su salud.

Como se puede observar, son muy diversas las formas en que se evidencia la restricción y/o violación de los derechos de las mujeres por parte del Estado; ente que por su naturaleza y funciones, está más bien llamado a proteger a las habitantes. Seguidamente se abordarán con mayor detalle los casos que se han presentado y las acciones que ha emprendido la Defensoría de la Mujer.

## **2. Temas principales**

### **a. Derechos laborales**

Las mujeres siguen enfrentando una serie de dificultades en el ámbito laboral pero estas se incrementan cuando ingresan a espacios de trabajo que han sido concebidos estructural y funcionalmente desde la perspectiva masculina y, por lo tanto, son ocupados casi en su totalidad por hombres.

La concepción tradicional del derecho al trabajo deriva de un particular modelo de sociedad y de desarrollo, que ha sido concebido y por lo tanto permeado en su estructura, sus relaciones y sus normas por el sistema patriarcal dominante. La división social y laboral del trabajo y con ello la asignación de labores específicas según el sexo de las personas, en el ámbito público y privado, ha traído consecuencias nefastas en los diferentes espacios que conforman la sociedad. Aun cuando existen procesos evidentes de cambio en los roles laborales asignados a mujeres y a hombres, esto le ha demandado a las mujeres una lucha fuerte que apenas comienza y promete ser prolongada. Ellas han tenido que luchar por obtener ciertos espacios que son ocupados por hombres, los cuales no requieren como condición esencial que se cumpla con características propias de un determinado sexo, han debido demostrar que cuentan con capacidades más que suficientes para exigir su inserción, han tenido que soportar múltiples formas de discriminación y abuso para poder llegar a donde quieren estar; sin embargo, aun cuando lo han ido logrando poco a poco, no sucede de igual forma con aquellas labores que son identificadas como femeninas. Evidentemente en sociedades patriarcales, dichas funciones son poco valoradas y no despiertan en los hombres interés y deseos de compartirlas, lo que ha provocado que las mujeres deban asumir las responsabilidades laborales que se les han asignado por su sexo y las que realizan muchas veces por interés y también por necesidad.



La población femenina ha estado sujeta permanentemente a diversas formas de exclusión, de discriminación y de violencia sexual en el ámbito laboral: la ocupación de puestos asociados a labores domésticas que exigen prolongadas jornadas de trabajo pero con períodos muy cortos de descanso y muy bajos salarios, despidos ilegales o la imposibilidad de acceder a cualquier trabajo cuando se encuentran en estado de embarazo o en su período de lactancia, la interrupción de nombramientos interinos por estas situaciones, la dificultad de acceder a puestos bien remunerados aun cuando están capacitadas para ejercerlos, obtención de salarios más bajos por igual trabajo y responsabilidad que sus compañeros de sexo masculino, discriminación en el acceso a puestos de decisión, exclusión en procesos para ascender o para obtener plazas fijas, imposición de parámetros masculinos de resistencia física para poder acceder a ciertos trabajos, definición de roles de trabajo sin considerar las demás responsabilidades de las mujeres, hostigamiento sexual (el cual se caracteriza por tener como víctima principalmente a las mujeres), el acoso laboral, etc.

La situación que se da en torno a las mujeres embarazadas y su inestabilidad laboral se presenta constantemente y los abusos a los que se enfrentan son denunciados con frecuencia ante la Defensoría. Estos tienen como uno de sus principales efectos el desempleo y subempleo de las mujeres, ya que difícilmente son reabsorbidas por el mercado; mucho menos, cuando aun se encuentran embarazadas, en tanto son vistas como una carga para el patrono o empleador que debe prescindir de la trabajadora y además aportar un porcentaje de su salario por incapacidad. Con esta forma de exclusión del mercado se les está despojando del derecho a trabajar y a contar con la protección especial que les debe brindar el Estado y la sociedad en su conjunto; lo cual tiene graves implicaciones socioeconómicas y emocionales (Expedientes 16015-21-2003, 15097-21-2003, entre otros).

La Defensoría de los Habitantes ha reiterado en diversos informes que esta garantía de protección a las mujeres embarazadas debe aplicarse a todas las mujeres, aún cuando su condición laboral sea de interina, en tanto no debiera discriminarse a nadie que se encuentra embarazada en la aplicación de este régimen especial de protección ni denegarles sus derechos laborales fundamentales. Se ha sugerido por parte de la Institución que, en el caso de las trabajadoras interinas, se continúe con su contrato de trabajo al menos hasta después de haber cumplido los 4 meses de licencia (Ver informe anual 2000-2001 y 2001-2002).

La Defensoría ha sido enfática al indicar en los diversos informes que las mujeres en condición de embarazo sólo pueden ser despedidas si existen hechos objetivos y ciertos que lo justifiquen, como podría ser la comisión de una falta grave o el regreso de la persona titular al puesto, como bien lo han reiterado las resoluciones de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (Expediente 14613-21-2003).

Existen diferentes formas de restricción y violación de los derechos laborales de las mujeres que por su frecuencia y las consecuencias que producen, ameritan ser expuestas con más amplitud. Seguidamente se abordan estas situaciones.

#### *i. Acoso Laboral*

Un tema de relevancia y que ocupa una gran atención por parte de la Defensoría de la Mujer es el acoso laboral. En este apartado se abordará este problema haciendo referencia a la situación de las mujeres. Día a día, las cifras de personas que se sienten víctimas de acoso en este ámbito aumentan con celeridad. Así, con base en estudios realizados por la OIT, para 1998 el 5% de la población trabajadora nacional indicó haber enfrentado alguna forma de acoso y, en 1999, se había incrementado al 7%, siendo la población laboral femenina la que con mayor frecuencia sufre este problema. En el período actual, la Defensoría de la Mujer abrió 44 nuevos expedientes

de mujeres que manifiestan ser víctimas de acoso laboral en sus lugares de trabajo, lo que significa prácticamente un aumento del 100% de la cantidad de casos denunciados en el período anterior.

El acoso laboral se da como consecuencia de las relaciones de poder, mal entendidas y extralimitadas (exclusiones o acciones impuestas arbitrariamente), que se ejercen por parte de personas que generalmente cuentan con algún grado de autoridad y de jerarquía en contra del personal que está bajo su dirección. Es un tipo de agresión que, la mayoría de las veces, se produce en forma sutil y premeditada, sistemática, durante un tiempo prolongado, de modo directo o indirecto, por parte de una o más personas, con el propósito de ir anulando a la víctima hasta llegar a provocar su renuncia<sup>1</sup>.

En los casos de acoso laboral que se han presentado ante la Defensoría de la Mujer se evidencia como objetivo por parte del acosador/a intimidar, apocar o humillar, amedrentar y disminuir emocional e intelectualmente a la víctima, con vistas a que salga de la institución. El acosador/a tiene la necesidad de agredir, controlar y afectar negativamente a la víctima, aprovechando la condición que le brinda su ubicación particular en la institución.

Con base en las denuncias de acoso laboral que se presentan en la Defensoría, es difícil establecer una secuencia de hechos durante el proceso de acoso psicológico en el trabajo que permita identificar las fases más comunes que lo caracterizan, desde su aparición hasta su desenlace. Las víctimas, en la gran mayoría de los casos, manifiestan no poder creer lo que les está sucediendo, llevándolas incluso a negar la evidencia y comportarse de forma pasiva ante los hechos que les ocurren, durante algún tiempo.

Ante los casos de acoso laboral que se denuncian, la Defensoría solicita de inmediato un informe de los hechos denunciados a la máxima autoridad de la institución en la que trabajan tanto la víctima como el acosador, presentándose en un gran número de casos una reacción por parte de la institución de ignorar o evadir la situación denunciada; e incluso, en algunas ocasiones, en vez de abrir un proceso administrativo, la jefatura solicita un informe al supuesto acosador/a en el que evidentemente se desmienten los hechos por los que fue denunciado/a. Como se indicó en el apartado específico sobre el tema, para este tipo de agresiones no existe una ley o reglamento que establezca, con claridad, el procedimiento a seguir.

La Defensoría ha insistido que en aquellos casos en que se presentan claros síntomas de deterioro físico y psicológico por parte de las víctimas, la administración puede contribuir a solucionarlos en un menor tiempo si la persona es separada de quien la está alterando, es decir, aplicando como medida de protección el traslado de oficina a la víctima o alejarla del agresor o agresora de alguna forma. Sin embargo, es clara la posición de algunas víctimas de acoso laboral, al sentir que no son culpables de la situación y que al consentir el traslado están abandonando el trabajo que les costó obtener o el cual disfrutaban, donde están sus compañeras/os, así como la costumbre que han adquirido en cuanto a la movilización de su trabajo con respecto al sitio donde viven. Por tanto, ven la medida de protección más bien como castigo, máxime cuando el presunto acosador/a continúa en su cargo sin sanción alguna. Esto lleva a plantearse la inquietud de si la medida de protección ayuda a la víctima o tiende a culpabilizarla.

Como se mencionó, no existe en el país legislación específica que aborde el acoso laboral, por lo que algunos artículos del Código de Trabajo son utilizados para sancionar los casos que logran comprobarse. Esta restricción de la normativa existente provoca la impunidad en muchos casos.

---

<sup>1</sup> Cfr. Piñuel, Iñaki, El mobbing. [www.acoso@nova.es](http://www.acoso@nova.es)

En la actualidad existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, presentado por el diputado Carlos Avendaño, titulado: Ley contra el Acoso Psicológico y Moral en el Trabajo, expediente N° 15.211, que tiene como propósito prevenir, prohibir y sancionar el acoso psicológico y moral en el trabajo.

El proyecto presentado es una buena base para la discusión acerca de los aspectos fundamentales que una ley sobre el tema debe considerar. De aprobarse el proyecto se convertiría en un importante recurso legal que contribuirá a contener, de alguna manera, la tendencia al aumento de la violencia psicológica, económica y física en las relaciones laborales. La Defensoría forma parte de una comisión que ha iniciado el análisis de la propuesta de ley y se encuentra formulando una serie de recomendaciones que, con base en la experiencia de trabajo, ampliarán y enriquecerán el documento inicial.

Las denuncias presentadas sobre este tema en la Defensoría de la Mujer se centraron en hechos como los siguientes: irrespeto e intromisiones constantes, trato inadecuado frente al público, regaños, situaciones donde se excluía o ignoraba a la trabajadora, cambios de puesto, engaños, gritos e insultos, lo que ha provocado como consecuencia enfermedades, ansiedad, sentimientos de amenaza, fracaso, alteraciones del sueño, trastornos de la alimentación, frustración, hipersensibilidad y depresión. Uno de los casos más extremos en conocimiento de la Defensoría evidenciaba una situación muy delicada de la víctima según certificados médicos, ya que amenazaba con suicidarse en caso de regresar al mismo sitio de trabajo luego de su incapacidad. Las denuncias presentadas provienen especialmente del Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Seguridad Pública (Expedientes 14922-03,14937-03,15007-03 y 15055-03, entre otros).

Lamentablemente muchas de las víctimas de acoso laboral terminan abandonando su puesto de trabajo, tras haber pasado por largas temporadas de incapacidades médicas. Los/las trabajadores/as de las instituciones suelen pedir cambios en su puesto de trabajo que, en pocas ocasiones, se materializan; esto las obliga a continuar viviendo un "calvario" con consecuencias sumamente negativas para su salud (Expedientes 13692-21-2002, 14344-21-2003 y 14922-21-2003).

Con base en lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado *"... valorar la posibilidad de reubicar no solo a la víctima, sino también al acosador/a dependiendo del caso concreto, así como su obligación de abrir el procedimiento administrativo al supuesto acosador/a, con el fin de que dicha conducta violatoria no quede impune, en armonía con los principios del debido proceso. La autoridad correspondiente debe amonestar a los/as acosadores/as para defender los derechos de las víctimas, de los intereses del Estado, administrar justicia y sancionar a las personas que entorpecen gravemente la convivencia laboral"* (Expediente 11091-21-2001).

En síntesis, la Defensoría reconoce que las consecuencias del acoso laboral son sumamente perjudiciales para las personas que lo enfrentan, así como para el contexto laboral en que éstas se encuentran. Las mujeres objeto de acoso van perdiendo su autoestima, ven mermadas sus capacidades profesionales, se dificultan sus relaciones personales en el entorno laboral y tienden a autodestruirse moralmente. La Defensoría continuará en la lucha por los derechos de las víctimas de acoso laboral y seguirá participando en el proceso de discusión, elaboración y aprobación del proyecto de ley sobre el tema.

*ii. Diversas formas de Discriminación*

Un tema de interés para la Defensoría ha sido y es la situación a la que se enfrentan las mujeres que se desenvuelven en puestos que tradicionalmente han sido ocupados por los hombres. Este interés se ha ampliado al tener que enfrentar la realidad que han presentado ante la Institución mujeres bomberas, agentas de seguridad y árbitras de fútbol. Otro sector de trabajadoras que también son discriminadas por razones de género son las tías sustitutas del PANI.

Es conveniente traer a colación el hecho de que en las primeras regulaciones sobre el trabajo en general, no se hace mención expresa de las mujeres como parte de la fuerza laboral del país, es decir, como trabajadoras. Es frecuente escuchar el discurso de que éstas se encuentran comprendidas en las disposiciones generales que aluden directamente a los trabajadores varones. De hecho, dichas disposiciones han sido concebidas y plasmadas en la normativa respectiva desde la perspectiva del hombre trabajador, excluyendo e invisibilizando a las mujeres, quienes apenas empiezan a ser consideradas como sujetas en la relación laboral.

Aun hoy día, después de tantas luchas por los derechos de las mujeres, la pretensión de la legislación laboral de velar por sus derechos en los diversos campos en que se desempeñan como trabajadoras sigue sin satisfacerse. Es de todas/os conocido que ni la legislación ni la realidad han logrado avances sustantivos tendientes a eliminar la discriminación de género existente en el trabajo.

La enorme mayoría de las mujeres trabajadoras remuneradas siguen luchando por demostrar que son buenas servidoras, excelentes profesionales, competentes y eficientes si quieren seguir participando en un mundo laboralmente estructurado para hombres. Poco importan sus condiciones de vida y las enormes exigencias y responsabilidades que les demanda el mundo doméstico; deben comprobar que se merecen ocupar los puestos que, en forma predominante, han sido de dominio masculino. Los parámetros de exigencia para los hombres en el ámbito laboral y en el doméstico son absolutamente diferentes.

La Defensoría ha destacado en diferentes oportunidades la necesidad de aplicar un concepto de igualdad en el campo del trabajo que considere las diferencias objetivas y razonables entre hombres y mujeres. Partiendo de una conceptualización que responda a la realidad de ambos sexos, y no solamente a la de los hombres, se pueden y deben establecer las medidas normativas necesarias, los niveles adecuados de exigencia que garanticen un buen funcionamiento de los diversos ámbitos laborales, roles y jornadas de trabajo que consideren las responsabilidades en otros espacios, entre otros aspectos, que eviten cualquier forma de discriminación entre personas de diferente sexo. Sobre esta base, las condiciones de inserción laboral deben considerar las diferencias de género entre los hombres y las mujeres que laboran como bomberas, árbitras y agentas de seguridad, entre otras formas de ocupación, lo cual es una posibilidad jurídica válida que atiende a una reconceptualización del principio de igualdad en la aplicación de los deberes y derechos establecidos para estos grupos de mujeres trabajadoras. La Defensoría ha recomendado, en casos similares, que deben identificarse las especificidades de lo que significa ser una mujer que desempeña cargos tradicionalmente masculinos, con el fin de tomar en cuenta estas particularidades en la interpretación y aplicación de las normas. No es posible que se trate como iguales a quienes no lo son, pero tampoco las diferencias se deben usar para justificar las desigualdades y la discriminación.

- **Las mujeres bomberas y agentas de seguridad**

La Defensoría, en el informe 2001-2002, se refirió al caso de las mujeres bomberas, evidenciando una de las formas en que fueron afectados los derechos de estas personas al obligarlas a cortarse el cabello y violentar su derecho a la intimidad, libertad y personalidad, discriminación incuestionable por su condición de género.

Sin embargo, pese a las anomalías señaladas por la Defensoría en el caso del "corte de cabello" de las mujeres bomberas, el reglamento de estos funcionarios/as parte de la premisa de que los hombres y las mujeres son iguales y, por lo tanto, se pretende que ambos estén incluidos en el concepto de "hombre" o de "bombero". Este tipo de abordaje y de tratamiento intenta ser inclusivo o neutro, cuando en realidad lo que refleja es la concepción de que el hombre es representante de lo humano. Con ello se oculta y se hacen desaparecer no sólo las diferencias y semejanzas entre los sexos, además de que se desconocen las particularidades y por ende la existencia de uno de los sexos: el femenino. Aun cuando algunos de los artículos del Reglamento indican la palabra mujer, este instrumento jurídico no tiene incorporada la especificidad o perspectiva de género (Expediente 13515-21-2002).

Entre las denuncias que se han presentado a la Defensoría por parte de las mujeres bomberas están, además de la del corte del cabello, la falta de nombramientos "fijos" o en "propiedad", la falta de uniforme y equipo especial ya que los existentes están diseñados para hombres; lo que constituye otro rasgo del Estado patriarcal, que gasta parte de su presupuesto en uniformes diseñados para la anatomía masculina, sin detenerse a considerar la incorporación laboral de las mujeres y las demandas que ello conlleva.

Por su parte, las mujeres agentas de seguridad, que comparten situaciones similares a las anteriormente descritas, son también discriminadas en relación con los procesos de capacitación ya que tienen menos acceso que los hombres agentes. Asimismo tienen roles que les hace difícil su inserción laboral, en tanto no han sido diseñados considerando sus otras responsabilidades familiares y sociales; también denuncian la falta de armas de fuego para ellas, lo que difícilmente enfrentan los hombres.

Otra de las denuncias de estos grupos de trabajadoras es la asignación de tareas o actividades laborales que tradicionalmente son asumidas por las mujeres en el ámbito doméstico. Esto significa que, además de cumplir con el trabajo por el que se les ha contratado, deben realizar labores como lavar platos, cocinar, recibir y dejar mensajes, servir café, limpiar la oficina, entre otras. Las mujeres bomberas y agentas de seguridad, en sus trabajos, no se escapan de ejecutar las labores mencionadas, como una forma más de discriminación.

Lo anteriormente expuesto pone en evidencia el hecho de que el reconocimiento y la valoración de las labores y roles que cumplen las mujeres están claramente tamizados en la estructura ocupacional por el sesgo de género; situación que ha imposibilitado la existencia de condiciones de igualdad y equidad laboral. La forma de resolver estas desigualdades está a la vista: deben considerarse las particularidades de la condición de vida de las mujeres en cualquier campo de trabajo hasta que no se transforme radicalmente el sistema patriarcal y, se logre entre otras cosas, que los hombres asuman en igualdad de condiciones a la de las mujeres las responsabilidades que exigen la vida familiar y social.

- **Mujeres árbitras de fútbol**

Una queja por discriminación laboral que ha suscitado mucho interés, dadas las consecuencias que de ella se pueden generar, hace referencia a la situación de las mujeres árbitras de fútbol

en Costa Rica. Conviene mencionar que el arbitraje en este deporte ha sido históricamente de dominio masculino; de hecho, en Costa Rica, de 95 árbitros/as que se encuentran federados/as en la actualidad, 92 son hombres y solo 3 son mujeres. En la denuncia presentada ante la Defensoría se expone la discriminación que sufren las mujeres árbitras por parte de la Comisión de Arbitraje.

En la denuncia se menciona el hecho de que hay mujeres que se han visto obligadas a abandonar el arbitraje, por ejemplo, por haber fallado la prueba de velocidad de 50 metros por 30 centésimas de segundo, o no haber podido presentarse a realizar ciertas pruebas por estar lesionadas, sin dejarlas participar nuevamente; esto, a pesar de tener buena resistencia, haber rendido pruebas escritas con buenos resultados, o en un caso particular tener estudios universitarios. Las diversas situaciones que han tenido que enfrentar varias mujeres han ocasionado que no las volvieran a llamar a arbitrar en la primera y segunda división, o a nivel de alto rendimiento, así como a tener que renunciar. De hecho, hoy en día no hay una sola mujer arbitrando en estos niveles de competición.

Llama la atención que aun cuando son diferentes pruebas las que hay que realizar y aprobar, solamente se tome en consideración una de ellas, dejando de lado los resultados obtenidos en las demás. Según información que se brindó a la Defensoría, se conoce que entre 20 y 25 árbitros no aprobaron la prueba teórica; sin embargo, continuaron arbitrando y la Comisión de Arbitraje les dio la oportunidad de ir a clases de adecuación para que pudieran pasarla. Es evidente el trato desigual que han recibido las mujeres, quienes no han tenido el apoyo del que sí han gozado algunos hombres.

La Defensoría de los Habitantes ha solicitado al Ministerio de Cultura Juventud y Deportes conocer las políticas y acciones que se están impulsando para ampliar y garantizar la inserción de mujeres en actividades como el arbitraje en el fútbol (Expediente 16671-21-2004). Asimismo, durante el presente año, se trabajará conjuntamente con el Instituto Costarricense del Deporte y Recreación en un análisis más amplio acerca de la situación de las mujeres en el deporte.

El ser mujer y pretender laborar en un ámbito de trabajo que todavía hoy en día la sociedad cree, y actúa en consecuencia, como exclusivo de hombres enfrenta a las mujeres a situaciones muy desgastantes, desmoralizantes, deprimentes y, en muchos casos, a conductas hostiles y agresivas por parte de los que se sienten amenazados. A pesar de ello, existen mujeres que continúan luchando por satisfacer sus intereses y necesidades, por cumplir sus expectativas, a pesar de que mantener esta actitud de lucha en esas condiciones de rechazo y discriminación no es en absoluto fácil. La Defensoría de la Mujer estará apoyando y dando seguimiento a toda vindicación tendiente al avance de los derechos laborales de estas mujeres.

- **Trabajadoras domésticas remuneradas**

En relación con la situación de estas trabajadoras, la Defensoría tiene varios años de estar denunciando el régimen de excepción al que están sometidas y que se encuentra normado en el capítulo VIII del Código de Trabajo. En este capítulo se evidencia una clara discriminación en cuanto a la jornada laboral ordinaria, extraordinaria, los días libres y las vacaciones, que las diferencia drásticamente con el resto de la población trabajadora de Costa Rica.

Como lo ha venido denunciando la Defensoría en los Informes Anuales de los últimos años, esta situación de discriminación y explotación no puede seguir manteniéndose y con ello continuar afectando a tantos miles de mujeres. Por ello, ha señalado la urgente aprobación de diversas reformas que tengan como resultado la superación de estas condiciones extremadamente desiguales y discriminatorias en contra de este sector de la población femenina.



La Defensoría ha participado activamente en la elaboración de las reformas, junto con asesoras legislativas y personal de instituciones públicas y organismos no gubernamentales, y ha dado seguimiento a la propuesta de reforma al Capítulo VIII; sin embargo, pareciera que no ha existido voluntad política en la Asamblea Legislativa para su aprobación. La Defensoría considera que persiste, de manera muy arraigada en algunas personas diputadas, la concepción de que las trabajadoras domésticas remuneradas realizan labores que no les exigen mayores esfuerzos, responsabilidades y habilidades, para ser tratadas como cualquier trabajador o trabajadora en el país. Es más, los hechos hacen pensar que se les está dando el mismo trato desvalorizante, degradante, sin ningún reconocimiento de su importancia, que la sociedad patriarcal le ha dado históricamente a las mujeres que desempeñan trabajos domésticos en sus propias casas.

La situación actual obliga a fortalecer el compromiso y la lucha por parte de sectores de la Asamblea Legislativa, del INAMU, de Astradomes y de la Defensoría de la Mujer para que dicho proyecto sea discutido y aprobado por el plenario Legislativo.

- **Tías sustitutas del Patronato Nacional de la Infancia**

La Defensoría recibió una denuncia de las llamadas tías sustitutas del Patronato Nacional de la Infancia, por discriminación en la fijación de su jornada laboral y tiempo de descanso (Expediente 15561-21-2003). Conviene mencionar que hace aproximadamente 7 años se recibió una denuncia similar de estas trabajadoras, lo que pone de manifiesto que los hechos denunciados se han vuelto a repetir.

Las tías sustitutas son funcionarias públicas encargadas de atender las obligaciones que demandan los albergues del PANI, así como las necesidades y el cuidado de las niñas/os que en ellos se encuentran. Según denuncian, tienen con frecuencia jornadas de hasta 24 horas, violentando a todas luces lo indicado por el Código de Trabajo; impidiéndoles además, atender sus propias obligaciones familiares. Asimismo, tienen roles de trabajo que agudizan dicho problema.

En algunos albergues existen muy pocas funcionarias, por lo que todos los niños quedan, muchas veces, a cargo de una sola persona. Esta situación les demanda enormes responsabilidades frente a los niños y niñas y les exige intensas jornadas de trabajo.

La situación de recargo de funciones a que se encuentran sometidas las tías sustitutas y que les provoca gran desgaste físico y emocional, las ha llevado también a presentar signos de ansiedad, agotamiento e inconformidad con su situación laboral, lo que evidentemente puede llegar a ser contraproducente en su relación con los/las menores que se encuentran bajo su responsabilidad.

Si bien la denuncia interpuesta se encuentra en etapa de investigación, es claro para la Defensoría que se trata de funcionarias que han sido visualizadas y son tratadas como personas que "sustituyen" a la madre de las y los niños, es decir, no tienen límite en sus horas de trabajo de día y de noche, están disponibles el tiempo que sea necesario para lo que necesiten las personas a su cargo, están pendientes de que no les suceda nada. Esta forma de "entender" el trabajo de estas funcionarias le ha resultado de provecho al Estado y a la institución en particular para no resolver sus demandas laborales. Lamentablemente el trabajo de las tías sustitutas se ha visto a lo largo de años de manera desvalorizada, por considerarlo una extensión de su "naturaleza" femenina, del trabajo doméstico que a las mujeres les corresponde desempeñar según el patriarcado y no como una forma de trabajo que les demanda muchas



responsabilidades. Se debe regular, de una vez por todas, el trabajo de las tías sustitutas en defensa y protección de sus derechos (Expediente 15561-21-2003).

- **Mujeres migrantes**

Cuando se hace referencia a la situación de discriminación que enfrentan las mujeres en Costa Rica se debe considerar no solamente a las costarricenses sino a toda mujer que habita en el país. Especial atención merecen las mujeres migrantes que se encuentran trabajando en diversas labores remuneradas, a partir de las formas en que son violentados sus derechos laborales.

Como característica general del mercado de trabajo para las mujeres migrantes debe indicarse que este presenta condiciones desventajosas. El tipo de ocupaciones que desempeñan son generalmente las menos calificadas, existe una subutilización de su fuerza de trabajo, se les pagan salarios más bajos por hora en ocupaciones similares a las realizan trabajadoras nacionales (servicio doméstico, labores de cosecha) y se les priva de garantías sociales como el seguro social.

En relación con las tasas de participación laboral, se destaca el hecho de que la tasa neta de participación entre la población femenina migrante en Costa Rica es bastante más elevada que la de la población femenina residente en Nicaragua, según la información que se desprende del Censo de Población del año 2000 y que es citado por el Ministerio de Salud \*(49,4% y 27,6%, respectivamente).

Las quejas que ha recibido la Defensoría hacen referencia, principalmente, al abuso por parte de los patronos/as al no pagarle a estas trabajadoras las cargas sociales, entre las que encuentra el seguro social, provocándoles una clara discriminación y desprotección y un trato diferenciado con respecto a la población nacional. Esta situación se agudiza por el hecho de que la mujer migrante se siente vulnerable e indefensa al no poder denunciar el hecho ante las autoridades de gobierno ya que son amenazadas con la deportación, lo que es aprovechado por la patrona o patrón para evadir esta obligación y responsabilidad, así como el pago del salario mínimo. Incluso se han recibido denuncias en las que, al solicitar la mujer migrante indocumentada el pago mínimo legal, es denunciada a la Dirección Nacional de Migración y Extranjería. De igual forma, el patrón/a despidió a la mujer migrante embarazada, evadiendo la legislación especial que garantiza el trabajo de la mujer en esta condición y, por lo tanto, su responsabilidad (Expediente 15858-21-2003).

La Defensoría señala la responsabilidad laboral que adquiere la parte patronal en la relación, situación que no se debe ocultar, ni invisibilizar tras la situación migratoria irregular de la trabajadora que ha cumplido con las obligaciones laborales que se le asignaron. Es absolutamente necesario que el Ministerio de Trabajo ejerza un mayor control y cumplimiento de sus funciones para que se satisfagan los derechos laborales, y que la Dirección Nacional de Migración y Extranjería analice los casos que les son denunciados para determinar si de parte de la persona denunciante hubo violación de derechos hacia las trabajadoras migrantes.

### *iii. Ministerio de Trabajo*

En el Informe Anual 2002-2003, la Defensoría recomendó al Ministerio de Trabajo hacer ciertos cambios y ajustes en algunos de sus departamentos, así como en diversos procedimientos, con

---

\* Ministerio de Salud et al, Migración y Salud en Costa Rica: elementos para su análisis. San José: OPS, 2003, pág. 14.

el propósito de ampliar y fortalecer la protección a las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia. Algunos de estos cambios se han dado de forma parcial, o total, de acuerdo con lo que ha informado el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, aún se encuentran algunas dificultades dentro de la Dirección General de la Inspección, la Dirección de Relaciones Laborales y la Unidad de Género, que urge resolver. Algunos de estos problemas que la Defensora de la Mujer ha señalado son los siguientes:

En relación con la Dirección de Inspección de Trabajo:

- Ausencia de sustituciones cuando se transfiere personal a otras áreas del Ministerio; situación que, aunada a la carencia constante que se tiene de personal, provoca serios problemas dentro de la inspección.
- No existe un programa de cómputo en la Dirección para poder sistematizar las denuncias a nivel nacional. Lo que existe en la actualidad es un programa de cómputo para la Región Central; en el resto del país no es utilizado por problemas tecnológicos, lo que dificulta el estudio de las mismas y la labor estadística.

En relación con la Dirección de Relaciones Laborales:

-La Dirección clasifica los casos en el documento de reclamación laboral de forma tan general y en ocasiones ambigua, que invisibiliza las violaciones a los derechos laborales de las mujeres, al no señalar claramente que el hostigamiento o modificación de horarios se realiza a una mujer embarazada o en período de lactancia.

-Las denuncias realizadas a la Dirección por parte de mujeres embarazadas o en período de lactancia se ordenan en un mismo registro. No existe un ordenamiento diferenciado de las denuncias, lo que hace difícil la localización de los casos, la elaboración de estadísticas y la ejecución de medidas concretas.

La Defensoría considera la necesidad de un plan para el ordenamiento de los registros, de una revisión de los procedimientos de trabajo, en procura de mejorar el servicio que se presta, se facilite la localización y se evidencien las características de los casos, sobre todo de mujeres embarazadas y en período de lactancia.

En relación con la Unidad de Género:

- La Defensoría considera necesario la institucionalización de la línea 800, en tanto ha estado recargada a la unidad de Género. La recomendación es de ubicarla en una dirección afín al tema de asesoría laboral.
- La línea 800 debe contar con el apoyo de la Unidad de Género, por cuanto la misma atiende casos especiales de las mujeres.
- También este servicio de la línea 800 enfrenta problemas de recursos humanos y de equipo tecnológico adecuado.
- Se hace absolutamente necesaria una campaña masiva para el conocimiento de la línea.

La Defensoría ha recomendado que en la boleta de la línea 800 se incluya más información sobre la persona que llama como, por ejemplo, si ha acudido a alguna instancia en defensa de sus derechos, si la trabajadora se encuentra en propiedad o es interina, entre otras, pero hasta el momento no se han incorporado dichas recomendaciones (Expediente 14824-21-2003).

*iv. Renuncia de los Derechos Laborales*

En diversas ocasiones, la Defensoría ha señalado su preocupación por la posición de desigualdad que afecta solamente a las mujeres por su condición sexual y de género. Es el caso de las situaciones derivadas del embarazo o de la maternidad que, por obvias razones biológicas, enfrentan exclusivamente las mujeres, pero que son usadas por algunos empleadores para discriminarlas y oprimirlas en el ámbito social y laboral.

El embarazo ha sido tratado como un obstáculo para la conservación de un bien tanpreciado como es la permanencia en el mercado laboral; situación que ha sido tratada por la Defensoría de la Mujer en todos los Informes Anuales. En la actualidad este hecho adquiere nuevos matices que son importantes traer a colación en el presente Informe.

En el ámbito laboral se está presentando el caso de mujeres que están renunciando a la licencia por maternidad y al período de lactancia al que tienen derecho y por el que tanto se luchó. Entre los aspectos que consideran para tomar tal decisión se encuentran:

- El miedo a perder su estabilidad laboral y ser despedida.
- Las empresas consideran que el pago del 50% que les corresponde del monto total del salario representa una carga y no un derecho de las mujeres; en consecuencia se convierten en víctimas de acoso laboral por parte del patrono, con la intención de provocar su renuncia.
- La presión social y laboral con el fin de que se dedique por “entero” al cuidado de su hijo/a y a las labores exclusivas del hogar.

La Defensoría de los Habitantes, conocedora de que en el Ministerio de Trabajo existe un crecimiento de las solicitudes de autorización para despedir a las mujeres embarazadas, considera que dicha institución debe asumir una posición de mayor cautela y vigilancia al momento de acceder o rechazar la solicitud. Como se señalaba, las mujeres pueden estar siendo presionadas o acosadas a aceptar su despido si no renuncian, al menos en parte, a sus derechos.

La Defensoría resalta la importancia, así como la necesidad de fortalecer y garantizar el Régimen de Protección Especial de las Mujeres Embarazadas, que se enmarca dentro del derecho laboral, en tanto es un instrumento de protección hacia la parte más débil de la relación laboral en momentos en que está ejerciendo su derecho a ser madre y a contribuir, como sólo ella lo puede hacer, a la reproducción de la sociedad y de la humanidad en su conjunto.

La maternidad, el parto y la necesidad de cuidar a las hijas e hijos no pueden constituirse en desventaja en la contratación y en las condiciones de trabajo; menos como causa de despido ni de trato discriminatorio. Las mujeres deben tener derechos laborales específicos; derechos laborales concebidos desde una perspectiva de género.

*v. Propuestas de cambios en el Código de Trabajo*

En la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa se ha estado discutiendo el proyecto de ley “Reforma de varios artículos del Código de Trabajo”, Expediente N° 15.161. Las reformas propuestas persiguen instituir dos tipos de jornada laboral: la jornada ampliada ordinaria, con una duración de doce horas y la jornada anualizada, con un límite máximo de cuarenta y ocho horas semanales, en promedio de cómputo anual. Se parte por considerar que ambas jornadas serían de uso excepcional; además se regula la jornada

acumulativa semanal (número menor de días con un aumento de la jornada diaria). Para opinar sobre el proyecto, la Defensoría se hizo presente a una audiencia ante la Comisión, donde se expresaron las principales inquietudes, dudas, preocupaciones, así como la recomendación de que no fuera aprobado. Seguidamente se expondrán algunas de las consideraciones expuestas ante la Comisión\*.

Como producto de un análisis del proyecto al interno de la Institución, así como con personas de diversas instancias públicas y privadas, la inquietud fundamental que surge de su análisis es si se trata de flexibilizar o de desregular las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, con lo que se estarían afectando gravemente los derechos conquistados por las y los trabajadores del país a lo largo de muchos años. La revisión responsable y minuciosa de las propuestas de reforma en cada uno de los artículos ha llevado a la Defensoría a considerar que la opción de flexibilización contenida en el proyecto responde a lo que algunos autores han caracterizado como de desregularización, basada en la inevitabilidad de la pérdida de derechos laborales y sociales con el propósito de facilitar la eficiencia económica, es decir, eliminar de la normativa vigente lo que pueda ser obstáculo a la libertad de acción de las empresas\*\*. Si una de las razones de ser de la Defensoría es la ampliación de los derechos de las personas, a todas luces resulta evidente que un proyecto que provocará el efecto contrario no puede ser apoyado por ésta.

Asimismo, al analizar las repercusiones de la flexibilidad laboral en la enorme mayoría de las mujeres trabajadoras asalariadas, es necesario considerar tanto su participación en el mercado laboral como el trabajo no remunerado que su casa y familia les demandan. De esta forma, de aprobarse el proyecto, se les ampliaría e intensificaría las jornadas de trabajo y con ello los efectos negativos en su salud, su bienestar físico y emocional. A su vez, difícilmente podrán acceder a trabajos que les exija ausentarse de sus hogares aproximadamente 14 horas (considerando sólo 2 horas para movilizarse de ida y vuelta de la casa al trabajo y a la inversa), lo cual les cierra evidentemente posibilidades de empleo a muchas mujeres, provocando mayor desempleo femenino y, con ello, se estaría acentuando la feminización de la pobreza.

No solamente les limitaría el acceso al trabajo, sino que se estaría contribuyendo a situaciones familiares conflictivas en tanto el cumplimiento de sus responsabilidades quedarían prácticamente desatendidas los días que labore tarde. Esto significa que su compañero o esposo, en caso de tenerlo, tendría que hacerse cargo de atender los niños/as, las personas adultas mayores, realizar los trabajos que exige una casa, hacer las compras, etc. Difícil y lamentablemente, por las condiciones machistas de esta sociedad, muchos hombres van a aceptar estas nuevas "obligaciones" que tendrán como producto del trabajo de su esposa o compañera. Podría suceder también que los supuestos días libres o de descanso para las trabajadoras se destinarían a cumplir con las obligaciones pospuestas durante los cuatro días de doce horas de trabajo. La Defensoría se pregunta cómo entonces recuperarse de la fatiga de esta nueva jornada de trabajo.

En síntesis, es evidente que se trata de un proyecto que no ha considerado, para nada, las condiciones particulares de vida y de inserción al mercado laboral de las mujeres. Se trata, por tanto, de un proyecto eminentemente sexista que invisibiliza al sector femenino de la fuerza de trabajo. Además es una propuesta realizada únicamente desde la perspectiva del empleador,

---

\* Para mayor información sobre la posición de la Defensoría ver "Comparecencia de la MSc. Ligia Martín, Defensora de las Mujeres de la Defensoría de los Habitantes de la República, en la sesión ordinaria N° 53 de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, el 24 de febrero de 2004.

\*\* Cfr. López, Diego, Mitos, alcances y perspectivas de la flexibilización laboral: Un debate permanente. Fundación Friedrich Ebert, Publicaciones 2002, Análisis Laboral N° 16, setiembre 2002.

donde pareciera que sólo su interés es suficiente para justificar cambios tan importantes y de tanta trascendencia para las y los trabajadores.

Significa un grave retroceso en el campo de los derechos y de las conquistas alcanzadas, a nombre de la competencia y del aumento del empleo. Estas dos situaciones se pueden mejorar sin restringir los derechos laborales, sin provocar perjuicios a la población trabajadora remunerada, considerando las diferencias sustanciales en las condiciones de vida y en la inserción de la fuerza de trabajo femenina y masculina, respetando la Constitución Política y el Código de Trabajo.

#### *vi. Comisiones de trabajo*

Para efectos de analizar y avanzar sobre derechos laborales que inciden especialmente en las mujeres, la Defensoría se encuentra participando en varias comisiones de trabajo, que posibilitan conjuntar esfuerzos entre instituciones públicas y personas representantes de organizaciones de la sociedad civil. La discusión de proyectos de ley que se encuentran en la Agenda Legislativa ha llevado a la conformación de tres comisiones o grupos de trabajo: uno de ellos se abocó a la tarea de revisar la situación del proyecto de modificación del Capítulo VIII del Código de Trabajo (sobre el servicio doméstico) y de proponer la incorporación de varios cambios. El resultado del trabajo lo tienen varias diputadas para su discusión. Otra comisión se ha centrado en el estudio del contenido y los alcances del proyecto de flexibilización de la jornada de trabajo; discusiones que enriquecieron las posiciones presentadas ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales y, la tercera comisión, está iniciando la revisión de la propuesta de normar el Acoso Laboral. En los tres grupos de trabajo se encuentran asesoras/res de diputadas, personal del INAMU, de la Defensoría y de organismos no gubernamentales como ASEPROLA, Astradomes y Limpal, entre otras.

Asimismo existe la Comisión Interinstitucional para el Avance de los Derechos Laborales de las Mujeres constituida por el INAMU, el Ministerio de Trabajo, el ILANUD y la Defensoría. Se trata de un espacio de discusión sobre proyectos de ley, convenios laborales, resoluciones de la Sala Constitucional, que han servido de apoyo para las propuestas de reformas legislativas, así como para organizar foros más abiertos de discusión sobre temas particulares.

#### **b. Pensiones alimentarias**

La negativa reiterada de cumplir con las obligaciones alimentarias es una forma de violencia, caracterizada como violencia patrimonial, que afecta no sólo el ámbito familiar sino que incide en la estructura y en el funcionamiento de otros ámbitos, especialmente de naturaleza pública. Los problemas que provoca el incumplimiento de la obligación alimentaria expanden su onda en el plano social, jurídico y político.

En lo social, produce la afectación del núcleo familiar en tanto las personas que lo constituyen no pueden hacer frente a las deudas cotidianas, como son los alimentos o los servicios básicos; tampoco pueden satisfacer necesidades básicas como la salud o la educación. En el plano jurídico, ante el hecho del incumplimiento de las obligaciones alimentarias, las mujeres recurren a solicitar órdenes de apremio con la expectativa de que los obligados cumplan ante la amenaza de ser privados de su libertad, pero el sistema no siempre satisface esa expectativa, ya que las instancias judiciales retrasan la orden o los agentes policiales la incumplen. En el plano político, no sólo el Estado es responsable de la impunidad de los obligados alimentarios, sino que además muchos hombres que se agrupan en defensa de sus derechos como padres, extrapolan su conflicto conyugal a la arena política, logrando poner en discusión la necesidad del apremio corporal. Mientras tanto, los reclamos de las mujeres para una adecuada atención en las

instancias judiciales, así como por parte de la policía ante la evasión de las obligaciones alimentarias, espera un eco solidario que les refuerce la justeza de sus demandas.

Las pensiones alimentarias en el país se convierten, en realidad, en una gran cadena de violaciones de derechos, de obstáculos y de limitaciones, de pretensiones irresponsables e injustas que sólo se pueden comprender en el contexto de una sociedad patriarcal, caracterizada por el poder que ejercen los hombres en cualquier ámbito público y privado. La estructura y funcionamiento del sistema patriarcal, que conlleva la discriminación y la violencia en contra de las mujeres, se ve reflejado en las normas jurídicas, en su interpretación y aplicación de éstas, así como en las concepciones y prácticas androcéntricas que rigen la vida cotidiana y, especialmente, las relaciones interpersonales. Uno de los aspectos que caracterizan esta realidad es el que muchos hombres tienen hijos e hijas, con diferentes compañeras, sin reparar en las responsabilidades y obligaciones económicas, afectivas, sociales que esto les demanda. De hecho, la práctica dominante es que ellos contribuyen en el proceso de concepción de la vida humana pero a partir del nacimiento les corresponde a las mujeres hacerse cargo. Entonces, el sistema patriarcal les hace sentir a los hombres que son más hombres, más fuertes y viriles, si tienen hijos/as y ojalá con varias mujeres, pero también les permite desentenderse de su cuidado, porque para eso están las mujeres. En este contexto, la sociedad disculpa las irresponsabilidades paternas pero señala y condena a las mujeres que los *"mete en prisión por pensión alimentaria"*.

En esta cadena de irresponsabilidades, aceptadas socialmente, se olvida que la obligación alimentaria tiene como fundamento el derecho a la vida en condiciones que permitan una calidad de vida adecuada. En cuanto a esta calidad de vida se puede decir, sin temor a equivocarse, que para muchas familias la pensión alimentaria tampoco les provee de una vida digna. Basta observar que en el Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito Judicial de San José, de 14.406 expedientes para el año 2003, el 8% de los montos de las pensiones es de menos de 10.000 colones, el 66% está entre los 10.000 a menos de 50.000 colones. O sea, que el 74% de las pensiones no llegan a los 50.000 colones (estudio realizado a diciembre de 2003). Por su parte, en el Juzgado de Pensiones Alimentarias de San José, en el 2003, el 70% de las pensiones alimentarias se encontraban entre los 30.000 colones y los 60.000 colones (información brindada por el Departamento de la Defensa Pública del Poder Judicial).

Estos montos desmienten con absoluta claridad las posiciones de muchas personas que consideran que en el país las pensiones alimentarias son de lujo, que las mujeres al solicitar estos montos "elevados" lo que desean es aprovecharse de los hombres y, así, poder vivir holgadamente a costa de los obligados alimentarios. Nada más apartado de la realidad, pero lamentablemente sigue estando presente en el imaginario social como una verdad.

Por otro lado, ante el aumento del costo de la vida y lo difícil que es enfrentar las obligaciones que demanda una casa y la atención de la familia prácticamente solas, las usuarias del servicio público de Administración de Justicia acuden a los despachos a solicitar aumentos judiciales del monto de la pensión. La respuesta judicial es lenta (a veces tarda meses o años), principalmente por la dificultad de notificar al demandado y la litigiosidad temeraria de éstos, que prefieren gastar en abogados/as que en su propia familia. Una vez que se dicta la sentencia, - que muchas veces responde a lo esperado en un contexto patriarcal, o sea, la no imposición de demasiadas cargas al obligado alimentario-, ésta debe ser ejecutada por los agentes de policía que, por el recargo de funciones o por la identidad con la situación del obligado, no la hacen cumplir. Toda esta situación disuade a las usuarias de solicitar un aumento judicial en el monto de la pensión.

Estas y otras situaciones son analizadas constantemente en la Comisión para la Investigación sobre la vigencia del Derecho de Pensión Alimentaria en Costa Rica y los mecanismos para su exigibilidad, en la cual participan representantes del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Seguridad Pública, del Poder Judicial, del INAMU, de la Tesorería Nacional, de la Defensa Pública, de la Caja Costarricense de Seguro Social, de la Defensoría de los Habitantes y abogadas litigantes.

Como parte de las labores de esta Comisión se logró coordinar con el Poder Judicial la ejecución de un plan con el fin de bajar el circulante en materia de pensiones alimentarias en algunos juzgados, disponiendo de más jueces/zas tramitadoras en aquellos casos que presentaban gran atraso. De esta forma, el Consejo Superior del Poder Judicial tomó importantes acuerdos que permitieron que el Juzgado de Alajuelita redistribuyera mejor sus funciones para evitar atrasos importantes; en Pavas se nombró a un Juez más para que resolviera la presa y en Goicoechea también se nombró a un Juez para dedicarse exclusivamente a sacar los apremios corporales. Por otro lado, en Alajuela se logró la especialización del Juzgado, asignándose 2 jueces/zas tramitadores con la meta de ponerse al día en apremios corporales y pensiones provisionales.

Dentro de esta labor de coordinación, cabe destacar que el Consejo Superior emitió una directriz en la cual se determinó que el aguinaldo, los aumentos automáticos y el salario escolar debían ser ejecutados de manera automática. Dichas decisiones deben indicarse en la sentencia definitiva de la pensión alimentaria.

Durante este año también se incorporó personal de la Contraloría de Servicios en el Poder Judicial como parte de la Comisión. Dados los múltiples problemas que se presentan en dicha instancia estatal se espera que la Contraloría se convierta en un ente contralor de los retrasos injustificados en la tramitación de las pensiones alimentarias, así como también en una instancia que informe permanentemente acerca de los derechos de las personas usuarias del servicio público de Administración de Justicia.

Un tema de mucho interés durante este período ha sido la presentación de reformas que afectan las pensiones alimentarias y a las partes involucradas. En la corriente legislativa se encuentra el Expediente n° 15314, Reforma de la Ley de Pensiones Alimentarias, Ley n° 7654, y la reforma de los artículos 35, 57 y 165 del Código de Familia. Este proyecto de ley pone nuevamente en la agenda de las discusiones parlamentarias la sustitución del apremio corporal, la transformación de los beneficios que puede solicitar el deudor alimentario y otros aspectos de importancia que favorecerían al demandado y desprotegerían a la familia.

La Comisión tiene claro que el apremio corporal ha demostrado ser el único instrumento legal que compele al pago de la deuda, no sólo por parte de aquellos que son apremiados, sino por los que temen serlo. La baja tasa de privados de libertad por razones de apremio corporal (140 apremiados al mes, aproximadamente, que durante el año reinciden constantemente) es un ejemplo del cumplimiento de las obligaciones frente al poder estatal de compeler al pago. Ahora bien, comprende esta Defensoría que el apremio corporal no es una solución para el apremiado, pero menos para su familia, la cual debe soportar que transcurran los meses sin ingreso alguno. Sin embargo, las propuestas que se plantean en el proyecto de ley tampoco son las adecuadas, dado que una vez que el obligado es apremiado puede solicitar los beneficios de buscar trabajo o de pagar en tractos la deuda. O sea, no basta que sea constatado su incumplimiento como deudor, sino que la ley lo ampararía como sujeto de todos los beneficios legales. También plantea que personas de más de 65 años no deben ser apremiados, o si tienen una incapacidad física o mental temporal para trabajar, sea esta farmacodependencia, alcoholismo u otra enfermedad, sin mencionar qué va a pasar con las familias de éstas personas.



Ahora bien, no sólo en materia de apremio corporal se proponen cambios sustanciales. También en los beneficios, como el de buscar trabajo (que propone extender el beneficio de un mes a dos meses), lo que podría extenderse casi indefinidamente a favor del obligado y en detrimento de su familia, ya que de no conseguir ser contratado puede ser prorrogado el plazo: *"El plazo para buscar trabajo por su cuenta podrá ser de hasta dos meses, prorrogables por plazos iguales mientras se mantengan las mismas condiciones. Durante el tiempo en que el deudor goce de este beneficio, el juzgado suspenderá la obligación alimentaria"* (reforma al artículo 31 de la Ley de Pensiones Alimentarias). Asimismo propone dicho proyecto el pago supletorio por parte del Estado ante la ausencia del deudor; lo que constituye a todas luces otra forma de fomentar la paternidad irresponsable por parte del mismo Estado, que está obligado constitucionalmente a velar por las personas menores de edad y las mujeres que tienen la responsabilidad de éstas. Por último, se exime del pago del aguinaldo a aquellos deudores que comprueben que no perciben éste, o la cancelación total o parcial de la pensión en especie.

En síntesis, la Defensoría de los Habitantes espera que este Proyecto de Ley sea analizado y discutido ampliamente, a la luz no sólo de los intereses de los deudores alimentarios, sino de sus mujeres e hijos/as.

#### *i. Casuística*

La Defensoría de la Mujer ha recibido durante este período una cantidad importante de denuncias en materia de pensiones alimentarias, las cuales pueden dividirse temáticamente en los siguientes aspectos:

1. Denuncias respecto a la función policial: (55 denuncias) La inacción policial sigue siendo una de las quejas más frecuentes que recibe la Defensoría. Muchas acreedoras alimentarias enfrentan el problema de que el deudor se traslada constantemente de domicilio y la policía no puede ubicarlo. Por ello se ha impulsado desde el seno de la Comisión Interinstitucional que el Poder Judicial informe y fomente la apertura de cuentas bancarias a los efectos de que la pensión alimentaria sea deducida del salario del obligado y depositada automáticamente, librando así a las mujeres del engorroso trámite de solicitar a las autoridades policiales que busquen al deudor alimentario.
2. Denuncias respecto a la función judicial: (30 denuncias) La justicia pronta y cumplida no es un derecho del que gocen las acreedoras alimentarias, especialmente en lo que se refiere a la fijación provisional y definitiva de los montos. La dilación en la resolución de los incidentes de aumento judicial y en la expedición de las órdenes de apremio constituyen otra de las quejas frecuentes de las mujeres. Muchas de las denuncias tramitadas en esta Defensoría reflejan el reclamo ante la dilación de justicia en materia tan apremiante como es la alimentaria.

Preocupa a la Defensoría y a las personas que participan en la Comisión Interinstitucional, la situación de los apremiados corporales. Por ello se han realizado gestiones con el fin de lograr que este grupo de personas privadas de libertad sea ubicado en un lugar adecuado que les posibilite realizar alguna labor de carácter productivo. Además, para mayor efectividad de las autoridades policiales y del Ministerio de Justicia, así como en pro de los propios intereses de los apremiados, se ha propuesto al Ministerio de Justicia regionalizar el apremio, para que éstos sean ubicados en las comunidades de las que proceden, aún cuando sea un plazo definido. Esto por cuanto los apremiados podrían hacer el pago efectivo de la pensión alimentaria sin ser trasladados y sometidos a las condiciones con las que cuentan en la unidad que para este fin existe en el Centro Penitenciario La Reforma.

Otro aspecto que preocupa es la utilización de la figura de la demanda alimentaria y del apremio corporal para resolver, al menos temporalmente, la situación de personas adictas a drogas o al alcohol. Muchas familias ven esta forma de encierro como una posibilidad de desintoxicación o hasta de descanso de los problemas que les generan estas personas. De esta forma, la mayoría de la población apremiada se ve afectada con la llegada de individuos que más bien les causan más problemas. Esta situación es de conocimiento del Ministerio y se ha acordado realizar un mejor análisis de las personas que ingresan a la Unidad de Apremiados y mayor información a la población del sentido que guarda esta forma de apremio.

El interés por reformar la Ley de Pensiones Alimentarias no puede, de ninguna manera, centrarse en la situación y protección de los deudores alimentarios. Existen miles de familias que dependen de estas pensiones y el Estado está llamado a garantizarles su subsistencia. Es hora que muchos hombres en el país tomen conciencia de las responsabilidades que les demanda formar una o más familias, así como traer nuevos niños y niñas a este mundo.

### **c. Hostigamiento sexual**

La Defensoría se inserta en el procedimiento de hostigamiento sexual con el fin de tutelar que no exista discriminación en razón de género, dado que el Estado y sus funcionarios/as tienen la obligación no sólo de abstenerse de incurrir en esas prácticas, sino de sancionar a quienes las cometan y de velar porque el procedimiento respete los derechos fundamentales de la persona humana, todo en virtud del artículo 7 de la Ley N° 7476, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

La violencia contra las mujeres en el trabajo y en las relaciones derivadas de la docencia se convierten en hostigamiento sexual cuando se dan conductas sexuales no deseadas, producto del abuso de poder, y que se caracterizan por requerimientos de favores sexuales, piropos y chistes con contenido sexual y ofensivos hacia quien van dirigidos, contactos físicos, roces corporales, besos, tocamientos, así como conductas no verbales como gestos, miradas, entre otros. El hostigamiento sexual es una violación a los derechos humanos, en tanto forma de violencia que atenta contra la libertad, la vida humana, el derecho al trabajo y el principio de igualdad ante la ley, que constituyen los principios constitucionales e internacionales que rigen la Ley.

La Defensoría considera que el hostigamiento sexual se basa en la cultura imperante producto del patriarcado, en la cual se socializa a los hombres para ejercer dominio sobre las mujeres en cualquier ámbito en que se relacionen y concebirlas como objetos de su satisfacción sexual, independientemente de la voluntad de la persona a la que se desea como objeto de satisfacción. De acuerdo con las concepciones y prácticas culturales, muchos hostigadores no conciben estar ejerciendo violencia contra las mujeres, a pesar de la negativa de éstas, e incluso llegan a pensar que el hostigamiento es una forma de conquista "normal" que más bien gusta a las mujeres.

Asimismo, con base en los cientos de casos que ha recibido, la Defensoría ha podido determinar que el hostigamiento sexual no es un problema de edad de ninguna de las dos partes, del comportamiento y manera de vestir de las mujeres, de la condición socioeconómica y física de éstas, pues los casos evidencian que cualquier persona del sexo femenino, sean niñas, adolescentes o mujeres adultas, son víctimas de este tipo de violencia sexual.

En el último período, la situación de la casuística en cuanto a la cantidad de expedientes que se tramitaron, aumentó en un 27% en relación con el período anterior. Del 2002 al 2003 se tramitaron 52 expedientes, mientras que de mayo del 2003 a abril del 2004, la cantidad de

denuncias fue de 66. La mayoría de estas denuncias provienen del Ministerio de Educación Pública, del Ministerio de Seguridad Pública, de la Caja Costarricense de Seguro Social, seguidos en menor medida por el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Universidad Nacional, la Municipalidad de San José y el Poder Judicial, entre otras instituciones. El hecho de que sea en el MEP donde más se denuncian actos de hostigamiento sexual sigue siendo de enorme preocupación para la Defensoría, ya que casi la totalidad de los casos se refieren a profesores contra estudiantes, niñas y adolescentes, todas menores de edad que son violentadas por adultos responsables de su "formación". Las campañas en contra del hostigamiento, así como una política institucional clara que sancione drásticamente a estos hostigadores debe ser permanente.

La situación en torno a los Organos Disciplinarios de los procesos de hostigamiento sexual continúa siendo tema de preocupación para la Defensoría. De hecho se siguen presentando los mismos problemas que han sido señalados en períodos anteriores y que se concretan en el hecho de que no existe un buen manejo del tema y conocimiento de la normativa por parte de los y las integrantes que investigan, carecen de la perspectiva de los derechos humanos y de género, limitando el análisis a procedimientos comunes de derecho administrativo o penal.

Los Organos del Procedimiento que se conforman son integrados, en algunos casos, por Consultores Externos como sucedió en la Caja Costarricense de Seguro Social. Estas personas no cuentan, la mayoría de las veces, con capacitación por parte de la institución para atender este tipo de casos tan particulares, tendiendo a judicializar el procedimiento y exigiendo que las pruebas sean indubitables, fehacientes y contundentes de los hechos denunciados, desconociendo que las características propias de la figura del Hostigamiento Sexual dificultan contar con ese tipo de pruebas. Los hechos siguen ocurriendo en lugares donde generalmente están presentes sólo las personas involucradas, en horas en que no hay más personas o son muy pocas, y en que se evita dejar pruebas físicas (llamadas, correos, papeles), lo que obliga necesariamente a tomar en cuenta la prueba indiciaria. Como se ha mencionado reiteradamente, es necesario un análisis integral de los hechos para que no se adolezca de errores en los resultados del procedimiento y en las recomendaciones que se vierten (Expediente 11890-21-2001).

En otros casos se ha presentado el hecho de que los Organos Directores no consideran la normativa y la jurisprudencia existente a la hora de concluir el procedimiento y emitir las conclusiones, privilegiando al presunto hostigador al no tomar en cuenta lo ya elaborado en la materia y resolviendo muchos de los casos bajo el principio laboral "indubio pro operario". Considera la Defensoría que muchas de estas resoluciones se convierten en un irrespeto hacia las víctimas de hostigamiento sexual al indicarse en la resolución que, por haber duda, se resuelve a favor del trabajador o funcionario denunciado, sin que se tome en cuenta el decir de la denunciante y se ponga más bien en duda la defensa del denunciado (Expedientes 15481-21-2003 y 13950-21-2002).

La Defensoría continúa enfrentado problemas de información por parte, en especial, del Ministerio de Educación Pública, concretamente de la Jefatura del Régimen Disciplinario. En repetidas ocasiones debe la Institución enviar prevenciones para la rendición de informes, lo que violenta el fin y el espíritu del artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia y los artículos 24 y 26 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes. Asimismo, este lamentable problema se revierte en contra de los y las denunciantes, ya que no sólo se demora más el plazo legal establecido para la finalización del procedimiento, sino que al retrasarse hasta un año el envío del informe del resultado final de la investigación no puede la Defensoría hacer señalamientos oportunos del proceso en su conjunto (Expedientes 14245-21-2003 y 13902-21-2002).

A nueve años de contar con la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia y, con ello, haber puesto en evidencia la grave situación de violación de derechos que conlleva el hostigamiento, debe reconocerse que la mayoría de las instituciones públicas no le brindan la atención que exige a la erradicación de esta conducta. Se mantienen los mismos reglamentos, no se les da publicidad, en pocas ocasiones se realizan capacitaciones o charlas al personal, se siguen minimizando sus efectos. Además, los procesos en general sobrepasan los tres meses establecidos por la ley, sin que se consideren las repercusiones en la salud física y emocional de las denunciantes; no se ejecutan algunas garantías para él o la denunciante y los y las testigos no cuentan con una protección especial, por lo que durante el proceso sufren perjuicios personales, que se manifiestan a través de chantajes, discriminación y represalias laborales (Expediente 10098-21-2000). Todo ello a pesar de lo que establece el artículo 14 de la Ley, el cual garantiza la protección laboral de las víctimas y de las/los testigos/os, con el propósito de asegurar la transparencia del proceso, la estabilidad laboral y la confidencialidad en la medida de lo posible.

La Defensoría, pese a los años que han transcurrido después de la promulgación de la Ley, continúa considerando que el problema no es denunciado por un gran número de víctimas que saben que el procedimiento se caracteriza por ser lento, engorroso y que en un gran porcentaje de los casos no se obtienen resultados favorables, además de que todo el proceso repercute en su integridad física, emocional y productiva. Existen casos en que, si bien, denuncian, ello repercute en su estabilidad personal a tal extremo que se les dificulta poder hablar abiertamente de la situación y se ven enfrentadas a situaciones de miedo a la hora de la denuncia y durante el proceso (Expediente N° 11716-21-2001).

Otro de los problemas que se evidencia a través de la casuística que atiende la Defensoría es el hecho de que instituciones como el Ministerio de Educación Pública o el Ministerio de Seguridad Pública se abocan solamente a enviar oficios en los que se indica que se dio la resolución final del caso, sin presentar toda la información y argumentación en que se basó el Organismo Director para proceder de determinada forma, lo que conlleva una posible indefensión y la ausencia de acompañamiento a la víctima durante el proceso, así como una limitación del principio de vigilancia que tiene por ley esta Defensoría.

La experiencia en la atención de estos casos ha permitido observar las formas en que se niega la existencia de la figura del hostigamiento sexual en las instituciones. Se argumenta con frecuencia que las personas denunciadas son profesionales, jefes o jercas respetables mientras que, por otro lado, se señala que la hostigada exagera los hechos; que lo que ocurre es una falta de humor por parte de las mujeres; que ellas incitan al hostigador con su vestimenta y su trato familiar, que ellas hostigan también a los hombres exagerando el número de casos. También existe el dato oculto del hostigamiento cuando se comete entre personas del mismo sexo, ya que se dice que es muy delicado el tema. En la docencia es donde se hace más notorio el hecho de que las autoridades se aprovechan del temor de las y los estudiantes frente al personal a disuadirlas de presentar las denuncias.

Existe una dimensión importante de señalar en relación con el hostigamiento sexual: el control laboral. Sin duda alguna el hostigamiento sexual se ha convertido en un mecanismo para controlar y someter a las trabajadoras y no sólo obtener beneficios sexuales por parte del patrono o compañero. No se puede ver el hostigamiento como un hecho aislado, en tanto afecta las perspectivas de empleo y de promoción de las trabajadoras que se enfrentan a esta manifestación de violencia sexual, así como su estabilidad y su propia seguridad. El hostigamiento crea un ambiente de trabajo tenso y hostil, susceptible de afectar la salud y la seguridad de la trabajadora e incluso, con su negativa de ceder ante el hostigamiento sexual,

cada día se conocen más casos en que el hostigamiento sexual se fue transformando en acoso laboral.

Ante los vacíos y carencias de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, la Defensoría ha estado apoyando e impulsando el proyecto de reforma integral a la misma. Actualmente existe un documento o anteproyecto de ley titulado "Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Hostigamiento Sexual", que ha sido presentado a la Asamblea Legislativa, por un grupo de personas de instituciones públicas, de sindicatos, de organismos no gubernamentales. Dicho proyecto tiene como objetivo ampliar su definición y manifestaciones, superar limitaciones existentes en su ámbito de aplicación, en las obligaciones de los patronos, en las sanciones por incumplimiento de las instituciones, en la determinación de la gravedad de las conductas, en las sanciones contra funcionarios públicos de elección popular, entre otras, así como establecer claramente medidas cautelares, la estabilidad laboral y docente para la denunciante, por ejemplo. Muchas de las propuestas que se presentan vendrían a resolver problemas serios que la Defensoría ha denunciado a lo largo de muchos años, por lo que la institución está muy interesada en su discusión y aprobación.

Este proyecto va dirigido a todas las personas, sin distinciones de sexo o de nacionalidad; sin embargo, el interés mostrado por la Defensoría de la Mujer no es más que el reflejo de que las mujeres son la enorme mayoría de las víctimas de hostigamiento sexual y deben encontrar sus derechos amparados en la legislación nacional.

El anteproyecto también tiene como fin crear conciencia pública y exigirle al Estado cumplir con su responsabilidad y protección de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la adolescencia, aunado al compromiso que asumió al ratificar instrumentos internacionales de protección especial a las víctimas de violaciones a sus derechos.

Es claro que las leyes por sí mismas no cambian la situación real de las mujeres, pero también es evidente que una legislación adecuada, desde una perspectiva de género, se puede convertir en un instrumento muy valioso y eficaz en la lucha por lograr una sociedad justa, sin violencia e igualdad para las mujeres.

La Defensoría considera que las instituciones públicas deben garantizar un ambiente de respeto laboral y educacional, libre de toda conducta que atente contra la integridad física y emocional de las personas. Asimismo, deben dar prioridad a las medidas preventivas que combatan el hostigamiento sexual, que socava los intentos de lograr respeto e igualdad para las mujeres en sus lugares de trabajo o de estudio.

#### **d. La Ley de Paternidad Responsable**

Después de tres años de haber entrado en vigencia la Ley de Paternidad Responsable, no cabe duda de que ésta ha representado un hito en el avance de los derechos de mujeres, niñas y niños, dado que ha venido a corregir violaciones como el derecho de toda persona menor de edad a conocer a su padre, así como asimetrías en la asunción de la responsabilidad de la madre, en forma exclusiva y en solitario, de satisfacer las necesidades de los hijos/as tanto a nivel económico como socio afectivo. Este instrumento jurídico le permite a las madres recurrir a un trámite sencillo, sin necesidad de abogado/a, gratuito y expedito para lograr, no sólo la inscripción de su hijo/a con los apellidos del progenitor, sino que de este acto deriva el derecho a acudir a la vía judicial para el reconocimiento de las obligaciones parentales. Es decir, el deber de ejercer funciones que se esperan de un padre, que incluyen el apoyo económico, así como atención, cuidado y desarrollo de vínculos emocionales con los hijos e hijas.

No obstante ello, en estos tres años también ha habido experiencias positivas y otras que no se podrían caracterizar como tales. La acreditación y organización del Laboratorio de Pruebas de Paternidad de la CCSS y una mejor coordinación entre las instituciones responsables de que se cumpla esta Ley han venido a mejorar el tiempo de respuesta, lo que han representado experiencias satisfactorias. Pero del otro lado, existen lamentables experiencias como las de madres adolescentes inducidas por los presuntos padres de sus hijos/as que han declinado la posibilidad que les asiste de que el Registro Civil determine la paternidad de su hijo/a. Experiencias como las de otras madres que, al momento de la declaración, son presionadas por parte de los progenitores con el fin de que rechacen la posibilidad de que se determine la paternidad de sus hijos/as, ya que ellos asumirán sus obligaciones sin necesidad de la prueba; o las madres que, presentándose al Laboratorio de Paternidad, son convencidas por los presuntos padres para que se abstengan del procedimiento a cambio de una incierta, y casi siempre falsa, ayuda económica.

Aunque la ley dispone los mecanismos que podrían evitar estas situaciones, ya que el artículo 54 establece que *“El Registrador deberá hacer el apercibimiento a la madre de las disposiciones legales y administrativas establecidas respecto de la declaración e inscripción de paternidad...”*, la falta de compromiso y la limitada capacitación de las y los Registradores afecta el cumplimiento del fin último de esta ley.

Por ello, desde la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de la Ley de Paternidad Responsable, se ha insistido en que el tema de la capacitación a este personal del Registro Civil y de los hospitales que también cumplen con estas funciones es urgente y debe ser permanente. Para llevar a cabo un proceso integral y continuo de conocimiento y análisis de los derechos derivados de la Ley de Paternidad Responsable, tanto el Instituto Nacional de las Mujeres como la Universidad de Costa Rica (a través del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM), la Facultad de Trabajo Social y la Vicerrectoría de Acción Social, a través de los programas de Extensión Social) han ofrecido su apoyo.

La sensibilización de las y los Registradores es una necesidad claramente identificada, dado que algunas mujeres han manifestado que al no estar seguras de quién es el padre del recién nacido, el o la Registradora le señalan que mejor no declare el nombre y algunos hasta mencionan las consecuencias civiles y penales de declarar a una persona que no es el padre. No toman en cuenta de que la mujer acaba de pasar un proceso complejo y doloroso, como es un parto, y de que puede tener duda acerca de quién es el verdadero padre; además, el Registrador/a debe saber cuando hay presión, temor, amenaza. Todas estas circunstancias deben ser abordadas en una capacitación integral.

Las repercusiones que ha traído el conocimiento y cumplimiento de la Ley siguen siendo importantes, al menos en lo se refiere a la cantidad de niños/as que son reconocidos por sus padres. Basta ver las estadísticas anuales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en esta materia para confirmar esta apreciación:



## CUADRO No. 1

TOTAL DE NACIMIENTOS SEGÚN VARIABLE DE LEY DE PATERNIDAD  
2003

CARACTERÍSTICA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
- Padre presente/madre casada	48.875	67,0%
- Se acogió a la Ley P.R.	3146	4,3%
- No se acogió a la Ley, pero asiente que su compañero (no presente) reconozca al hijo/a	15354	21,1%
- Padre no declarado	5554	7,6%
- Ignorado	9	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>72.938</b>	<b>100,0%</b>

A pesar de que sigue disminuyendo el porcentaje de niños/as nacidas sin padre reconocido, del cuadro se desprende una situación preocupante: el 21.1% (15.354) de los nacimientos en el país quedan condicionados a la promesa del padre de presentarse ante las oficinas del Registro Civil para reconocer al hijo/a (esto es que en la casilla de declaración de nacimientos, la madre señala que asiente que el padre se presente posteriormente a firmar la paternidad). Sólo el 4,3% (3146) de los nacimientos se acogen al trámite establecido en la Ley de Paternidad Responsable. Esto demuestra que las madres confían en que el padre voluntariamente se presente a firmar y, por ello, manifiestan su deseo de no acogerse al trámite legal; esto va en detrimento de los derechos de la madre y del hijo/a, cuando el padre no se hace presente.

Ante estas estadísticas se recalca la urgente necesidad de explicar a la madre o a la futura madre las implicaciones de cada una de sus declaraciones. Por ello, con el fin de que la información acerca de los derechos que asisten a la madre de conformidad con la Ley de Paternidad Responsable llegue a la mayor cantidad de personas posible, es importante destacar aquellas instituciones que están llamadas a colaborar en este objetivo. Si bien es cierto que el Registro Civil es el primer llamado a dar información a través de sus registradores, también la CCSS en las clínicas y hospitales en las cuales se atiende el control prenatal debería colaborar activamente en este aspecto. Se han hecho gestiones ante el Departamento de Control Prenatal de la CCSS y se han elaborado algunos materiales en los que se informa sobre el procedimiento, los derechos, entre otros. Además, el Ministerio de Educación Pública también es un colaborador natural en este proceso y, por ello, debería incorporar aspectos fundamentales como la paternidad y maternidad responsables en los programas escolares y colegiales.

Al señalar las experiencias gratificantes durante este año, es importante reconocer la labor del Registro Civil al reducir los tiempos de entrega de la notificación inicial mediante el esfuerzo conjunto con sus Oficinas Regionales.

Un aspecto de gran importancia en esta materia es la decisión de reconocer la autonomía al Laboratorio de Pruebas de Paternidad de la CCSS del Hospital San Juan de Dios. Desde el Informe Anual del año anterior, la Defensoría de los Habitantes destacó los problemas que enfrentaba el Laboratorio originados principalmente por su dependencia y adscripción a dicho hospital. Se destacaba en dicho informe que los problemas se debían principalmente al continuo atraso en la asignación de presupuesto, principalmente relacionado con la compra de reactivos.



Por ejemplo, durante el año 2003 tuvieron problemas para funcionar adecuadamente, dada la carencia de dichos reactivos. Aún así, dado el esfuerzo del equipo del Laboratorio, han logrado reducir los tiempos de espera para los resultados de la prueba, de casi 9 meses a 15 días actualmente.

Por ello, la Defensoría ve con muy buenos ojos la autonomía del Laboratorio, ya que le permite contar con un presupuesto propio, podrá plantear sus propios planes operativos y sus propias prioridades; además, se espera que la Presidencia Ejecutiva pueda dotar de los recursos necesarios al laboratorio, tanto económicos como humanos. Es importante reconocer que el Laboratorio se ha distinguido, respecto de muchas de las dependencias de la C.C.S.S., por su atención y servicio de calidad y por no tener filas o presas.

También vale la pena analizar las estadísticas que se manejan en dicho laboratorio, ya que de mayo a diciembre del 2003 recibieron 1085 solicitudes de pruebas de ADN y, en lo que va del año 2004, 555 solicitudes. De éstas, el 32% no se pudieron llevar a cabo por el ausentismo de alguna de las partes del proceso. La Comisión Interinstitucional está analizando el caso de las personas que no acuden a practicarse la prueba de ADN, ya que si es por razones económicas relacionadas con el traslado de tres personas al Laboratorio o la manutención éstas mientras están en San José, eventualmente la CCSS o el IMAS podrían coadyuvar en el proceso.

Por otro lado, aún cuando se señalaba al principio que uno de los temores que enfrentan las mujeres es dar el nombre del presunto padre y que éste no sea, es importante llamar la atención sobre las estadísticas de "exclusión de paternidad", ya que durante el año 2003 - 2004 hay un leve descenso, representando un 16.4% de la totalidad de las pruebas.

Ahora bien, la rápida respuesta que ofrece el Laboratorio de Pruebas de Paternidad contrasta con los graves atrasos que se presentan en la vía judicial. De las 5 denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes en materia de paternidad, la mayoría pertenece al Poder Judicial y no al Registro Civil.

Los procesos judiciales de filiación se extienden en el tiempo afectando los derechos del hijo/a y de la madre. Estos duran hasta tres años para dictar una resolución final; pero el Laboratorio de ADN del Poder Judicial, tarda hasta 8 meses para rendir su informe.

Reconociendo que el Laboratorio de Pruebas de Paternidad de la CCSS es un ente debidamente acreditado y con capacidad suficiente para realizar la cantidad de pruebas que se practican en la materia judicial de Familia, sería interesante que la CCSS y el Poder Judicial llegaran a un convenio, con el fin de hacer más expeditos los casos judiciales de filiación. Es claro que un acuerdo de este tipo deberá contemplar el traslado de recursos materiales y humanos de una institución a otra, ya que de otra forma provocaría de nuevo problemas en el Laboratorio que, en la actualidad, se han ido subsanando.

#### **e. Participación política**

A pesar de que en el país se han presentado avances formales desde hace muchos años, como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (que data de 1990), las reformas al Código Electoral (de 1996) y la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (en cuyos artículos 2 y 4 se exhorta a los Estados a buscar activamente la eliminación de la discriminación en la participación política de las mujeres a través de acciones afirmativas), continúan existiendo barreras importantes para su participación política.

Los avances alcanzados en el reconocimiento y, por lo tanto, en el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres son pocos. El cumplimiento respecto de los porcentajes de participación política sigue siendo limitado y las mujeres están, prácticamente, ausentes en la definición de las políticas públicas.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en la enorme brecha que existe respecto de la representación masculina y femenina en la conformación de las Juntas Directivas de las principales Instituciones Autónomas o Descentralizadas del país durante este período: el 81,14% de los puestos están ocupados por hombres y el 18,86% por mujeres. De las 22 instituciones consultadas, las mujeres no obtuvieron representatividad en 5 Juntas Directivas, entre las cuales llama la atención el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Consejo Nacional de Producción, el Incofer y el Instituto de Desarrollo Agrario. Lo anterior queda claramente ilustrado en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 2  
JUNTAS DIRECTIVAS**

<b><i><u>Institución</u></i></b>	<b><i><u>Hombres</u></i></b>	<b><i><u>Mujeres</u></i></b>
<b><i>Instituto Nacional de Seguros</i></b>	<b><i>10</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Instituto Costarricense de Electricidad</i></b>	<b><i>7</i></b>	<b><i>0</i></b>
<b><i>Caja Costarricense de Seguro Social</i></b>	<b><i>8</i></b>	<b><i>2</i></b>
<b><i>Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados</i></b>	<b><i>11</i></b>	<b><i>0</i></b>
<b><i>Consejo Nacional de Producción</i></b>	<b><i>10</i></b>	<b><i>0</i></b>
<b><i>Banco Central de Costa Rica</i></b>	<b><i>7</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Banco de Costa Rica</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Banco Popular y de Desarrollo Popular</i></b>	<b><i>4</i></b>	<b><i>3</i></b>
<b><i>Refinadora Costarricense de Petróleo</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Patronato Nacional de la Infancia</i></b>	<b><i>0</i></b>	<b><i>5</i></b>
<b><i>Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo</i></b>	<b><i>5</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Instituto Nacional de Aprendizaje</i></b>	<b><i>7</i></b>	<b><i>2</i></b>
<b><i>Incofer</i></b>	<b><i>7</i></b>	<b><i>0</i></b>
<b><i>Incopesca</i></b>	<b><i>9</i></b>	<b><i>3</i></b>
<b><i>Banco Crédito Agrícola de Cartago</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Banco Nacional de Costa Rica</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico</i></b>	<b><i>3</i></b>	<b><i>3</i></b>
<b><i>Instituto Costarricense de Turismo</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>
<b><i>Instituto de Desarrollo Agrario</i></b>	<b><i>7</i></b>	<b><i>0</i></b>
<b><i>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal</i></b>	<b><i>9</i></b>	<b><i>2</i></b>
<b><i>Instituto Mixto de Ayuda Social</i></b>	<b><i>2</i></b>	<b><i>4</i></b>
<b><i>JAPDEVA</i></b>	<b><i>6</i></b>	<b><i>1</i></b>

Es evidente que no hay cumplimiento de la cuota del 40% de participación en los niveles de decisión política. Este incumplimiento legal violenta una vez más los derechos políticos de las mujeres.

La Defensoría de los Habitantes ha indicado reiteradamente que la ausencia de las mujeres en la arena política es un signo más de la cultura patriarcal, ya que los obstáculos que enfrentan las mujeres para lograr una equilibrada representatividad de género en los puestos de toma de

decisiones va más allá de las condiciones personales de las mujeres, ya que responden a factores culturales y a los roles asignados a la mujer, roles que le imponen la responsabilidad de lo privado doméstico, de la familia, del hogar, limitando con ello su acceso y participación en el campo de lo público y particularmente en el político. A muchísimas mujeres se les obstaculiza su participación porque muchos siguen considerando que es un campo principalmente masculino; les dificulta realizar giras o campañas y dejar su casa y familia, al no existir un compañero o esposo que cumpla con sus obligaciones y la sustituya; no disponen de bienes materiales para costear las campañas, ya que éstos se encuentran a nombre de su esposo o compañero; no contarían fácilmente con el apoyo del compañero o esposo en caso de quedar electas y tener que trasladarse a vivir a San José. Mientras existe la división sexual del trabajo, que tantas formas de discriminación conlleva, las mujeres tendrán que enfrentar muchas dificultades para ejercer sus derechos a participar activamente en este campo.

Otro ejemplo de la disparidad entre hombres y mujeres en el ámbito político se observa en los resultados de los puestos de Alcaldes/as Municipales. Actualmente de los 81 Cantones del país, 9 mujeres ocupan el cargo de Alcaldesa Municipal (dos de ellas por renuncia de los titulares). En algunos cantones, uno de los dos Alcaldes/sas Suplentes es mujer, pero la situación que enfrenta el cargo de Alcalde/sa Suplente es la incertidumbre de saber cuáles funciones son las que están llamados a realizar, aparte de que no devengan salario alguno. Esta situación de incertidumbre afecta la buena administración de las Municipalidades, dado que cuando los Alcaldes y las Alcaldesas Suplentes deben sustituir al principal, no están al tanto de los temas que se están conociendo en ese momento.

Con el fin de corregir esta situación y teniendo presente que el cargo de Alcalde/sa, tanto si es el principal como si son suplentes son de elección popular, se encuentra en la corriente legislativa un proyecto de ley que pretende asignar funciones y salario a los cargos de Alcaldes y Alcaldesas Suplentes. La Defensoría está siguiendo de cerca esta reforma legislativa.

Las liderezas políticas pueden y están llamadas a hacer la diferencia, a lograr que el mundo de lo político cambie y se recupere su razón de ser, y esto se logra a partir de la activa participación en los ámbitos político, social, económico y cultural; desafío que otros grupos marginados apoyarán, sin duda alguna, dada su situación de exclusión de éste y de otros ámbitos. Sin embargo, el Estado ha marginado sistemáticamente a las mujeres; no atiende ni entiende sus necesidades y, en virtud de la forzada reducción de los servicios sociales básicos así como de los gastos gubernamentales en general, ha dejado de lado los programas que fomentan el empoderamiento y la capacitación política de las mujeres.

La Defensoría aboga porque exista un compromiso por parte de los partidos políticos no sólo por alcanzar la cuota mínima de participación, sino en transitar la senda de la paridad política. Los partidos políticos deben lograr una participación igualitaria de hombres y mujeres en todas sus instancias y a cumplir con el imperativo legal de la formación política de las mujeres, con el fin de que puedan introducirse de lleno en este campo de acción. La exclusión de las mujeres de la vida pública deslegitima el sistema político, por cuanto constituyen la mitad de la población de este país y, por ello, tienen derecho a representarse políticamente en condiciones de igualdad a los hombres. Hay que ahondar en el sentido de la proporción, del paralelismo y del equilibrio para poder hablar de democracia.

Como se ha venido indicando, la situación evidencia la necesidad de reforzar instancias que han surgido a la luz del esfuerzo de un grupo de mujeres de diversos organismos estatales y no gubernamentales, que han nacido con el propósito de procurar el desarrollo integral de las mujeres. Tal es el caso de las Oficinas Municipales de las Mujeres, que nacen en 1996 como una idea del Plan para la Prevención y Atención de la Violencia, y que a partir del año 1998 se

continúa apoyando este proyecto desde el Área de la Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local del INAMU. Este no es más que el cumplimiento del artículo 4 inciso e) de la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, mediante Ley N° 7801, que señala: "*Promover la creación de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer; además, garantizar y coordinar su funcionamiento*".

Ahora bien, cuando estas oficinas fueron creadas en el seno de algunas Municipalidades, no se proyectaron los mecanismos que permitieran el sostenimiento económico y, por consiguiente, se ven destinadas a desaparecer y reaparecer según los presupuestos otorgados por la Municipalidad. Otro problema que enfrentan es que son instancias creadas por un visionario proyecto, pero no por ley, pues el Código Municipal no las contempla. Las oficinas que existen sobreviven con el apoyo de la Comisión Municipal de la Condición de la Mujer, que toma asidero legal en el artículo 49 del Código Municipal y está conformada por 3 miembros del Consejo Municipal, entre regidoras, síndicas y líderes comunales y son quienes proponen los proyectos, presupuesto y contratación del recurso humano.

Para la creación de las Oficinas que actualmente existen se llevó a cabo una lucha interna en las Municipalidades, primero por parte del INAMU que tuvo que sensibilizar, mediante la transversalización de género y la capacitación a las diferentes autoridades municipales, sobre la discriminación que sufren las mujeres por razones de género y la necesidad de impulsar el desarrollo local en términos de igualdad y equidad de género. Luego de esta lucha llevada a cabo por el INAMU, la apertura del local de dichas oficinas y su funcionamiento ha acarreado problemas importantes en cuanto a presupuesto y a la contratación del recurso humano. Muchas de las Oficinas Municipales de las Mujeres sólo tienen contratada a una persona para toda la población cantonal, o sólo existe personal Ad-honorem, restándole importancia a las funciones que deben realizar en favor del avance de los derechos de las mujeres en todos los campos.

Cabe destacar que el trabajo que han desarrollado las Oficinas Municipales de la Mujer que hoy en día funcionan tenía inicialmente como fin la prevención de la violencia doméstica; sin embargo, la experiencia comunal y el tiempo a través del cual han conocido las necesidades comunales, les ha brindado datos sobre la urgencia de satisfacer otro tipo de asuntos como la de la subsistencia, educación, salud, participación, independencia económica y capacitación, que son requerimientos cruciales para fomentar y fortalecer sus potenciales políticos para el liderazgo como mujeres. De esta manera, las Oficinas están llamadas a contribuir a lograr condiciones de vida desde la autogestión, la capacitación técnica, política y organizativa, con lo que se puede romper con prácticas asistencialistas y cortoplacistas.

Actualmente existen 53 Oficinas Municipales de las Mujeres de las 81 Municipalidades del país, lo que marca una diferencia a octubre de 2003 en que se encontraban abiertas 35 Oficinas Municipales de las Mujeres<sup>2</sup>; sin embargo, eso no garantiza la estabilidad de las mismas, en lo relativo a mantenimiento del local, presupuesto y recurso humano.

La Defensoría de la Mujer considera que el proyecto de las Oficinas Municipales de las Mujeres es de enorme trascendencia en la lucha por el avance de los derechos de las mujeres que habitan en nuestro país, por lo que su existencia y funcionamiento debe estar consignado legalmente.

La existencia y funciones que realizan actualmente las Oficinas Municipales de las Mujeres, particularmente las experiencias de las Oficinas Municipales de las Mujeres de Acosta y Escazú,

---

<sup>2</sup> INAMU, *Evaluación participativa Programa OFIM's*, octubre 2003.

hacen evidente por qué y para qué fueron creadas, la repercusión sobre grupos de mujeres y de la población en su conjunto, el acceso a oportunidades culturales, laborales y organizaciones comunitarias, fortalecimiento de grupos de mujeres, generación de empresas y, lo más importante, al contar con esas oficinas, se puede ampliar el espacio de participación de las mujeres en el quehacer de las municipalidades. Es decir, tiene un sentido político de fortalecimiento de la democracia el abrir espacios desde los cuales es posible incidir en las decisiones de un cantón.

Desde la perspectiva de la Defensoría de la Mujer, las Oficinas Municipales de las Mujeres cumplen papeles fundamentales en el proceso de protección, ampliación, divulgación de los derechos humanos de las mujeres, así como en el cumplimiento de compromisos asumidos con la ratificación de la CEDAW y los acuerdos de Beijing. Es una instancia más de apoyo a este trabajo tan necesario, que se conjunta con los que hacen otras instancias. Existe, además, la ventaja de que estas Oficinas podrían estar en 81 lugares del país atendiendo los intereses y las necesidades específicas de la población femenina del cantón y en cumplimiento del artículo 169 de la Constitución Política y primero del Código Municipal en donde se representan el 50% de los intereses, que son los intereses de las mujeres.

Es por lo anterior que la Defensoría de la Mujer ha apoyado a la Comisión Permanente Especial de la Mujer en la aprobación de la "Reforma de varios artículos del Código Municipal, Ley N°7794 del 30 de abril de 1998", expediente N° 14.879, de los artículos 1, artículo 4 adición de los incisos h) e i), artículo 13 inciso a), f), g) y k); artículo 17 inciso e) y g), adición a los incisos o) y p); artículo 49; artículo 92; artículo 94, artículo 125; artículo 126; artículo 142 adición del inciso e), del Código Municipal, que ha sido iniciativa de las Diputadas Gloria Valerin, Margarita Penón y Kyra de la Rosa, con el propósito de asegurar la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres en la gestión del desarrollo en el ámbito municipal.

Dicho proyecto se enfoca en dos vertientes: la primera es la necesidad de distinguir entre la transversalidad de la perspectiva de género en el quehacer municipal y las Oficinas Municipales de las Mujeres, que son actividades necesarias y complementarias; la segunda, evidentemente resulta de la importancia de que las Oficinas Municipales de la Mujer sean parte de la normativa municipal para evitar las repercusiones de los vaivenes políticos y de poder llevar a cabo los programas que se proponen.

Respecto de la primera vertiente del proyecto, y estrictamente en lo relativo al quehacer municipal, urge introducir cambios en las perspectivas que se tienen respecto de los roles asignados a la mujer y la necesidad de erradicar el lenguaje excluyente. En materia del Consejo Municipal se requieren establecer o definir políticas de igualdad y equidad entre los géneros.

En cuanto a la segunda propuesta, el proyecto de ley le otorgaría seguridad jurídica a la creación de las Oficinas Municipales de las Mujeres y evitaría la inestabilidad que enfrentan muchas de estas Oficinas en cuanto a su espacio físico, reclutamiento de personal y realización de proyectos, con el propósito de contribuir a hacer más efectivas las acciones que posibiliten cambios en la condición de las mujeres dentro de la comunidad.

La Defensoría considera que con este proyecto de las Oficinas de la Mujer se contribuiría a defender los derechos humanos incorporando la perspectiva de género, además de visibilizar los problemas que afectan a las mujeres en el ámbito comunitario y proponer políticas de igualdad y de equidad que mejoren la vida cotidiana de toda la población. Ello podría impulsar, también, la identificación de los factores que condicionan la participación de las mujeres en la política para contribuir a la generación de nuevos liderazgos femeninos y fortalecer los ya existentes.

#### **f. Privadas de Libertad**

La Defensoría de los Habitantes ha identificado a las privadas de libertad como una de las poblaciones específicas que requieren de especial atención, precisamente por la limitación de su encierro y lo que esto implica a nivel personal, familiar y social.

Cuando una mujer delinque, es doblemente castigada por la sociedad patriarcal en tanto ha transgredido su papel social de mujer y de madre, así como por haber cometido alguna forma de delito. Todas aquellas actividades que se apartan de ese ideal femenino son sancionadas, tanto por el sistema sociocultural como por los mecanismos institucionales.

En este sentido, la cárcel nace como una institución pensada para la exclusión, la vigilancia y el control de las personas, la desvinculación con respecto de su familia y, en el caso de las mujeres, se añade una sanción moral. Por ello, sufren de distinta forma que los hombres las consecuencias de llegar a estar en prisión. Tanto las penas privativas de libertad, como el encarcelamiento son socialmente selectivas. A la cárcel van, en su gran mayoría, las más pobres, las que la sociedad excluye y margina, las que no han tenido mayor acceso a la educación y a la salud, ni tienen trabajo estable.

La Defensoría de la Mujer considera que la situación de las privadas de libertad debe ser incorporada en la agenda de los derechos de las mujeres, considerando en su análisis el respeto que se merecen en prisión y combatiendo toda forma de discriminación de la que son objeto, así como coadyuvar en el proceso personal y familiar de su reincorporación, partiendo del apoyo necesario para su formación y capacitación técnica que faciliten dicho proceso.

La Defensoría, a través de los dos diagnósticos llevados a cabo en 1995 y en el 2002 en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, así como mediante la casuística, ha identificado una serie de problemas que persisten y que necesitan de un constante seguimiento, entre los que se puede citar:

- Que el Instituto Nacional de Criminología conciba y ponga en práctica una política penitenciaria específica para la población femenina privada de libertad, desde la perspectiva de género.
- Que el Instituto elabore un Reglamento de Deberes y Derechos desde la realidad específica de las mujeres privadas de libertad.
- Que el Instituto, al momento de valorar la situación de las privadas de libertad para una posible desinstitucionalización, tome en cuenta las características y condiciones propias de las mujeres. En este aspecto, la Defensoría reconoce el esfuerzo del equipo técnico de El Buen Pastor en el aumento de mujeres que han logrado su desinstitucionalización, reconociendo condiciones propias de cada una de ellas.
- Que el área de Capacitación y Trabajo de El Buen Pastor realice una campaña de motivación hacia las empresas privadas e instituciones del Estado para que se amplíen las fuentes de trabajo y se respeten los convenios firmados en esta materia.
- Que el Instituto Nacional de Criminología emita políticas claras respecto a las posibilidades de egreso de las privadas de libertad extranjeras.

- Que se asigne un lugar apropiado para dar atención psicológica y psiquiátrica a las privadas de libertad de forma individual y respetando su intimidad.
- Que mejoren las condiciones de vida de las privadas de libertad, tanto en términos de infraestructura como en alimentación, habitación y servicios. En relación con este punto conviene señalar que, pese a la inauguración de la ampliación del Centro, la casi totalidad de las privadas continúan en el mismo edificio que se encuentra deteriorado, en condiciones insalubres y peligrosas.
- Que se resuelva, de una vez por todas, el problema de tratamiento de las aguas servidas en las nuevas instalaciones del Centro para que se puedan utilizar y, con ello, mejorar algunos de los aspectos mencionados.
- Que se les ofrezca capacitación en trabajos que les permitan el acceso al mercado laboral remunerado una vez que salgan de prisión. El objetivo es que estas mujeres tengan acceso a trabajos que les permitan subsistir sin delinquir.

Con relación a este último problema (la falta de oportunidades de trabajo para las privadas de libertad) debe señalarse que se trata de una seria limitación que enfrentan, tanto a lo interno del Centro Institucional como en el Nivel Semi-institucional. La carencia de trabajo no les permite atender sus necesidades económicas y las de su familia y, aun cuando, existen propuestas para establecer una bolsa de trabajo y permitir el desarrollo laboral de las privadas de libertad, en la realidad esto no se ha concretado. Los trabajos a los que tienen acceso en el Centro son muy restringidos y la remuneración es sumamente baja, por lo que no existe una verdadera opción laboral.

Por otra parte, con respecto al ejercicio de la maternidad por parte de las mujeres privadas de libertad que tienen sus hijos/as en el ámbito de Casa Cuna, se puede señalar que se trata de personas menores de edad que se encuentran permanentemente en dicho ámbito hasta que cumplen un año de nacidos/as. Posterior a esa edad, y hasta que cumplen los 3 años, los niños/as son trasladados durante el día al Hogar Santa María y, en las tardes, los vuelven a llevar a Casa Cuna con sus madres.

Al respecto, la Defensoría recibió una denuncia por parte de algunas madres privadas de libertad en contra de la decisión de tener a sus hijos/as en el Centro hasta que alcancen una edad de tres años, solicitando ampliar este período hasta los cinco años. Al respecto el personal técnico del Centro se dio a la tarea de elaborar un informe contemplando los pro y contras de dicha solicitud (Expedientes 12960-21-2002 y 14700-21-2003). Al respecto, la Defensoría consideró que por ser Casa Cuna un lugar donde se encuentran ubicadas no sólo las privadas de libertad sino también sus hijas/os, se debe tomar en cuenta la normativa penitenciaria para las privadas de libertad, así como también se debe pensar en las personas menores de edad que no se encuentran privadas/os de libertad y viven dentro del Centro.

El Ambito de Casa Cuna responde a una necesidad real de las mujeres madres privadas de libertad y obedece, a su vez, al interés superior del niño/a, por lo que es imperativo que a la persona menor se le garanticen las mejores condiciones de vida.

Es necesario señalar que en el Diagnóstico de 1996, la Defensoría indicó la necesidad de volver a contar con una sala de estimulación temprana para niñas y niños en Casa Cuna. En la actualidad se cuenta de nuevo con dicha sala, que no sólo beneficia a las/los niñas/os, sino que también da la oportunidad a las madres privadas de libertad de poder participar en la iglesia, deporte, trabajo o en procesos de educación.



La Defensoría consideró que las argumentaciones del Consejo Técnico, en el sentido de que la estadía de los y las niñas provoca problemas en su autonomía, de alimentación y atención médica, de peligro físico, entre otras, tienen asidero en diversos estudios realizados sobre las consecuencias de estas relaciones madre-hija/o; sin embargo, esta situación no exime al Centro y al Ministerio de Justicia tener que plantearse seriamente la elaboración y ejecución de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos de las madres, así como los de sus hijos/as, en cuanto al mantenimiento y fortalecimiento de sus vínculos afectivos mientras ellas permanecen privadas de libertad.

La Defensoría considera que en la actualidad, Casa Cuna es un lugar con problemas de ubicación e infraestructura; necesita una nueva localización donde no converja la mayoría del tránsito de la población penal; requiere una nueva y diferente organización de los espacios; debe contar con una sala de trabajo en grupo, habitaciones más amplias y en mayor cantidad, un comedor para las privadas de libertad y sus hijas/os, una zona recreativa para las niñas/os, áreas de lavado y tendido de ropa, espacio para que las madres trabajen, un decorado apropiado, juguetería educativa. Todos estos problemas deben ser resueltos, previo a que se den otro tipo de cambios.

Otro de los aspectos denunciados como parte de la casuística que atiende la Defensoría es el hecho de que las mujeres privadas de libertad que tienen hijos/as fuera de las instalaciones de El Buen Pastor y lejos de San José, no pueden contar con su visita por carecer de los medios económicos necesarios para pasajes, alimentación y estadía, con lo que se limita y dificulta el vínculo con los/las menores por carecer del derecho a la libertad.

La Defensoría considera en este caso que la privada de libertad ejerce la Patria Potestad, no así el ejercicio de la guarda, crianza y educación de los/las menores. Sin embargo, la privada de libertad tiene derecho a la vida familiar, el cual está restringido pero no suspendido, ni mucho menos finalizado pero, en muchos casos, el niño y la niña no tienen relación con su madre pues los familiares no se los llevan a la visita. La denuncia realizada es válida, en tanto restringe sus derechos.

Particular atención merece la situación de la infraestructura del Centro El Buen Pastor. Si bien desde hace varios años se inauguró la ampliación del Centro, las mujeres continúan hacinadas en las viejas instalaciones, en donde los techos de madera se encuentran podridos y algunas de las láminas de zinc o no están o se están cayendo; los pequeños armarios de madera que tienen las privadas para guardar ropa se encuentran astillados, decolorados. Además, al ser instalaciones viejas de madera y estar sobrepobladas, sigue siendo preocupante la posibilidad de una emergencia, ante la que no sería posible enfrentar la situación de la forma más adecuada.

Como respuesta a los problemas de infraestructura se amplió el Centro; sin embargo, las nuevas instalaciones no han podido ser utilizadas por un problema con el tanque de captación de aguas residuales, ya que los requisitos en la armadura no fueron cumplidos y hay una aparente ausencia de buena práctica constructiva que hace desconfiar de la obra. El 26 de marzo del 2004 el diseño estructural fue entregado a Fundevi para su análisis y solución de los problemas, quedando todavía pendiente tramitar un nuevo addendum ante la Contraloría para la finalización del proyecto. La Defensoría continuará dando seguimiento a esta situación.

Un tema que se ha reiterado en otros informes y que debe seguir señalándose por la importancia que tiene es la regionalización de las cárceles de mujeres. En la actualidad sólo existe un Centro Institucional ubicado en San José y otro en Liberia, Guanacaste, teniendo que enfrentar las mujeres el desarraigo familiar y social que esto conlleva, además del encierro de la

prisión. La Defensoría ha recomendado continuamente al Sistema Penitenciario la necesidad de la regionalización del sistema de privación de libertad en el nivel de atención institucional de las mujeres para, con ello, asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas recluidas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. (Informe Anual 2001-2002).

Es claro para la Defensoría que la pena privativa de libertad no es sinónimo de cárcel sino de restricción de la libertad ambulatoria, lo que permite la sanción bajo diferentes modalidades, según las necesidades y características de cada persona. Desde esta perspectiva, la Defensoría ha incorporado en su trabajo a la población que se encuentra en el nivel Semi-institucional y se ha dado a la tarea de colaborar en la defensa de sus derechos. El nivel semi-institucional es el encargado de velar por las privadas de libertad que pueden ser atendidas en modalidades caracterizadas por su participación activa en comunidad. Bajo esta ubicación, a la privada de libertad se le permiten ciertos espacios bajo libertad controlada, que se van ampliando o restringiendo según su respuesta.

El beneficio le permite a la persona sentenciada a una pena de prisión, que pueda salir del establecimiento penal donde está cumpliendo su pena antes de expirar el término fijado en la sentencia condenatoria. Esto significa que se ubica a la interna en una modalidad abierta y en un nivel de menor contención.

A través del proceso de valoración de la privada de libertad se procura acompañarla desde su ingreso hasta el cese de la sanción por cumplimiento, procurando satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades. La privada de libertad de forma "voluntaria" se somete a un plan de atención técnica y de él dependerá, prácticamente, la concesión de beneficios como el cambio de modalidad de la custodia o cambio de nivel.

El proceso requiere una valoración inicial de ingreso, de ubicación y la fijación de un plan de atención que determinan las áreas técnicas que deben atenderlo, contando dicho plan con la participación de la privada de libertad. Al menos cada seis meses se debe analizar el desenvolvimiento de la persona y las responsables de las áreas de atención remiten un informe que permite valorar su respuesta al plan, de tal forma que con base en esa información se cuente con los elementos necesarios para mantener o modificar el respectivo plan de atención técnica. Según cada caso, el plan podría requerir la ubicación de la interna en una modalidad abierta, para lo que el Consejo (compuesto por la dirección del Centro y un/a representante de cada una de las áreas de atención técnica) recomienda el cambio de nivel al Instituto Nacional de Criminología que, en definitiva, resuelve al respecto.

En este acercamiento de la Defensoría con las mujeres en el nivel Semi-institucional se ha podido constatar las dificultades que enfrentan en su reinserción a la sociedad y a la familia en particular; como lo dicen ellas, es un reajustarse nuevamente a la vida, a las estructuras sociales, pero no a las mismas que dejaron antes de entrar a prisión, sino a una nueva vida que las espera, que puede ser mejor o peor, pero nunca igual.

Las mujeres privadas de libertad manifestaron a la Defensoría que se encuentran estigmatizadas, en tanto la sociedad las considera inferiores a cualquier otra persona, lo que piensan que será para toda la vida; además manifiestan que son castigadas, no sólo por el sistema penitenciario sino por la sociedad en general por haber transgredido las normas sociales que deben respetar y cumplir las mujeres. La estigmatización se da prácticamente en todos los campos en que la privada de libertad se desenvuelve, pero se enfatiza sobre todo en el trabajo.

Existe un prejuicio de la sociedad al creer que todas las mujeres privadas de libertad son homicidas, drogadictas, ladronas y prostitutas, a quienes se les tiene miedo, no se les respeta y mucho menos las consideran dignas de estar ante su presencia o la de sus familiares, amigos o clientes. No se concibe su "rehabilitación" como algo real, ya que han sido transgresoras y continuarán siéndolo; no son dignas de confianza; son "malas", por lo que su inserción en el mercado laboral es mínima. La comunidad no les da la oportunidad laboral que requieren; incluso, antes de ponerlas a prueba, son catalogadas como inservibles.

La Defensoría coordina con el Ministerio de Justicia la atención de estas mujeres, especialmente lo que respecta a la preparación antes de ingresar al nivel Semi-institucional, así como cuando ya se encuentren en éste.

La Defensoría participó activamente en el análisis de las repercusiones de la resolución del Juzgado de Ejecución de la Pena de San José, de las nueve horas del dieciocho de setiembre del año dos mil tres, que ordenó como medida correctiva que el Instituto Nacional de Criminología modificara las circulares N°6-2000 de fecha 22 de setiembre de 2000 y la N°13-2001 del 13 de noviembre de 2001 y otras similares, donde autoriza la no pernoctación en el Nivel Semi-institucional.

Al no contar la Dirección de Adaptación Social con la posibilidad de construir espacios en distintas regiones del país para la pernoctación exclusiva de mujeres, se vio en la necesidad de tomar una medida alternativa que evitara, en parte, la discriminación a las privadas de libertad para cumplir con lo ordenado por el Juzgado y que consiste en permitir la pernoctación de mujeres en los Centros Semi-institucionales creados para hombres y que reúnen, según la Dirección, las condiciones de infraestructura adecuadas para ello. Se estableció que los hombres habitarán el Centro de domingo a jueves y las mujeres los días viernes y sábados, ingresando a partir de las 14 horas y egresando el día siguiente a las 5 a.m.

Por su parte, la Jefatura Nacional de la Policía Penitenciaria debe disponer de la seguridad femenina que se requiere para cubrir los días en que pernocten mujeres en los Centros Semi-institucionales, quedando claro que por ningún motivo podrán pernoctar en el mismo espacio hombres y mujeres, privados y privadas de libertad. La Defensoría dará seguimiento para que las mujeres, durante su período de pernoctación, cuenten con las condiciones adecuadas.

En el mes de febrero de 2004 se realizó el "Taller Regional de Análisis y recomendaciones para la acción sobre las condiciones de las mujeres en prisión en América Central", celebrado en el país, en donde se establecieron recomendaciones a seguir por las Defensorías de los países participantes. Entre éstas se destacan como urgentes e inmediatas las que se señalan a continuación:

- Introducir programas que analicen transversalmente, desde una perspectiva de género, la situación de las mujeres privadas de libertad como forma de garantizar la igualdad de oportunidades y hacer efectiva una intervención penitenciaria ajustada a los preceptos contenidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.
- En todos los países de la región existen en este momento planes de construcción carcelaria en ejecución. Deberían utilizarse en mayor medida sanciones alternativas a la pena de prisión pero, si han de construirse cárceles, la primera recomendación es programar la construcción de los futuros establecimientos penales con el objetivo de lograr una adecuada distribución regional de éstos, de manera que las

personas sean procesadas y eventualmente condenadas en su comunidad, evitando el desarraigo de las mujeres privadas de libertad.

- Ante la evidencia de que muchas mujeres reclusas carecen de referentes familiares y/o afectivos que puedan asumir el cuidado de sus hijos e hijas mientras dura su reclusión se recomienda instalar sectores maternos y guarderías en los centros penales, dando cumplimiento a lo establecido en la normativa internacional y nacional o aplicar el arresto domiciliario de la reclusa madre durante los primeros años de vida de su hijo o hija. En este sentido debe respetarse la normativa internacional sobre los derechos del niño/a, lo cual resulta de vital importancia en tanto es obligación del Estado velar por los derechos de los niños y niñas que se encuentran con sus madres en prisión, situación que los torna vulnerables al irrespeto de sus derechos fundamentales y puede limitar su desarrollo psicosocial. Debe contemplarse especialmente el caso de mujeres extranjeras, siendo necesario dar cumplimiento a los instrumentos internacionales en materia de repatriación.
- Adoptar las medidas necesarias para avanzar hacia el objetivo del pleno acceso a la educación y al trabajo de todas las mujeres privadas de libertad, con programas que les faciliten desarrollar su vocación y su inserción en el mercado de trabajo. Promover asimismo su derecho a la recreación y a la participación en actividades culturales que les posibiliten un adecuado desarrollo personal.
- Mejorar los servicios médicos incorporando ginecólogas, pediatras y otros/as especialistas, consagrar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y solicitar para tales fines apoyo a los Ministerios de Salud Pública y a otras entidades gubernamentales o no gubernamentales.

Es importante señalar el hecho de que la Defensoría, por medio de la Defensoría de la Mujer y del Área de Protección Especial, forma parte de la Comisión Interinstitucional de apoyo y defensa de los derechos de las/los privadas/privados de libertad integrada, además, por personas del Despacho de la Ministra de Justicia, de la Contraloría de Servicios del Ministerio, del Instituto de Criminología y de Adaptación Social. El propósito fundamental de esta Comisión es informar, estudiar y analizar la situación de las/los privadas/os de libertad en cuanto a la infraestructura, salud, educación, capacitación, trabajo, imposición de penas, denegatoria de excarcelaciones, desinstitucionalización y valoraciones, entre otros temas.

#### **g. Mujeres migrantes**

Las situaciones más críticas que enfrenta este sector de mujeres están asociadas a concepciones y prácticas xenofóbicas, así como a otras formas de discriminación y violencia por razones de su género. Las mujeres, especialmente las nicaragüenses, enfrentan cotidianamente conductas y actitudes en la calle, en sus trabajos, en las instancias de salud y de educación, entre otras, que les recuerda que son diferentes y que como tales no son bien aceptadas. Este comportamiento de muchos/as costarricenses hace más difícil su incorporación y permanencia en los diferentes ámbitos socioculturales y económicos.

De hecho, y como se expuso ampliamente en apartados anteriores, en el ámbito laboral se ven sometidas a diferentes formas de discriminación y de exclusión de los beneficios sociales a los que tienen derecho como trabajadoras y, en cuanto a su acceso a los servicios de la salud pública, también enfrentan problemas de restricción.

La Defensoría considera que es un sector de mujeres que requiere de atención y protección institucional. Es por ello que participa directamente en el Foro Permanente sobre Población Migrante el cual, en el año 2004, ha conformado tres comisiones de trabajo: salud, trabajo, trata y explotación sexual, partiendo de la perspectiva de género como eje transversal en todas las comisiones. Si bien la Defensoría de la Mujer participa de las tres comisiones, es en la Comisión de Salud donde ha asumido más responsabilidades. Las actividades propuestas para el año 2004 se centrarán en el acceso y utilización de los servicios de salud y seguridad social, a través de una estrategia de información y capacitación sobre derechos en salud adecuada a sus necesidades y particularidades culturales.

Para lograr sus propósitos, la comisión tendrá sesiones de intercambio de información con población migrante en localidades estratégicas para lograr, desde ella misma, la percepción que tienen en relación con los principales problemas que se les presentan para acceder a los servicios de salud; además se investigará la opinión que el personal de salud tiene sobre la población extranjera. Una vez obtenida la información, la comisión elaborará una estrategia de información y capacitación sobre deberes y derechos en salud dirigido a la población migrante. Se pretenden realizar siete talleres de "Sensibilización para la integración social de poblaciones nacionales y migrantes", dirigidos a funcionarios y funcionarias de salud que atienden población migrante.

Asimismo, en la medida en que la mayor parte de la casuística que llega a la Defensoría de la Mujer se refiere a la situación que enfrentan las mujeres migrantes en el tema de la salud, la Defensoría de la Mujer recabará información específica al respecto y hará análisis de la legislación existente en el país, con el propósito de poder efectuar recomendaciones.

Durante el año 2003, y al interior del Foro, se hizo un análisis del proyecto de ley N° 14.269 "Ley de Migración y Extranjería", señalándose al menos dos aspectos que necesariamente deben ser resueltos: la elaboración del proyecto desde la perspectiva de la población masculina y la evidente exclusión en todos los aspectos de la especificidad de la población femenina migrante. Durante el año 2004 se continuará brindando seguimiento al proyecto de ley.

#### **h. Mujeres indígenas y afrocostarricenses**

La situación imperante en la Región Huetar Atlántica ha llevado a la necesidad de establecer un Diálogo Social y Negociación para la Igualdad y la Equidad de Género. En éste participan, bajo la coordinación técnica del INAMU, mujeres líderes provenientes de los seis cantones de la Región que convergen en la Red de Mujeres del Caribe, representantes de instituciones públicas, alcaldes/zas y representantes de los gobiernos locales, así como organismos de cooperación internacional y la Defensoría. El objetivo general que se persigue es el de *"Facilitar un espacio de diálogo y negociación entre las mujeres desde su diversidad, las instituciones públicas y los gobiernos locales, que permita la adopción de acuerdos y compromisos para la atención de las necesidades y la promoción de los intereses estratégicos de las mujeres sobre la base de su Agenda y sus propuestas"*.

En el mes de noviembre se realizó la primera sesión de negociación sobre la base de las propuestas estratégicas de la Red, siendo los principales ejes: 1- Mujer y salud, 2- Derechos económicos, 3- Mujer y pobreza, 4- Participación política, liderazgo y organización, 5- OFIM e INAMU Limón, 6- Educación académica, técnica y alternativa, 7- Medio Ambiente, 8- Niñas, niños, adolescentes y drogadicción, 9- Violencia, 10- Mujer y Medios de Comunicación y 11- Vivienda. En dicha sesión se llegaron a acuerdos de aplicación a corto, mediano y largo plazo, constituyéndose una comisión de seguimiento de los acuerdos y en la que la Defensoría contribuirá a velar por su cumplimiento.

Un tema a desarrollar en el próximo período es la Administración de Justicia en territorios con población indígena importante, enfatizando en la atención a los problemas que presentan las mujeres. Para ello se ha coordinado con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial y con el INAMU, quienes están interesadas en abordar conjuntamente el tema, la elaboración del diagnóstico, la identificación de prioridades y las acciones a emprender.

Asimismo, un tema al que se le seguirá brindando seguimiento es el del Proyecto Hidroeléctrico de Boruca y sus repercusiones en diversos territorios indígenas de la zona sur, especialmente en lo que respecta a la afectación de las condiciones de vida de la población, especialmente de la población femenina.

#### **i. Mujeres trabajadoras del sexo**

La falta de igualdad, de acceso a oportunidades, la violencia y la discriminación, y la feminización de la pobreza determina muchas veces que una mujer ingrese al comercio sexual. Mucho se ha escrito y se ha dicho sobre la prostitución, principalmente femenina, así como los derechos que las amparan. Sin embargo, las actitudes de intolerancia contra todo aquello que no se adecúa a un determinado comportamiento social de la sociedad patriarcal son evidentes y de ello pueden dar fe las mujeres trabajadoras del sexo en el país. Continúan prevaleciendo concepciones y prácticas discriminatorias y excluyentes, que se manifiestan en una serie de violaciones a sus derechos, principalmente por parte de los agentes policiales.

En virtud de lo anterior, la organización no gubernamental que trabaja apoyando y defendiendo los derechos de las mujeres en prostitución, "La Sala", le planteó a la Defensoría la necesidad de trabajar con el aparato policial en el abordaje de los derechos de este sector de la población femenina.

Dicho planteamiento motivó una reunión con la Viceministra de Seguridad Pública, varias personas del Ministerio, personas de La Sala, representantes de las mujeres y la Defensoría, con el fin de acordar una atención más adecuada a su situación, especialmente de las que trabajan en el centro de San José. Se discutió sobre la obligatoriedad de que ellas le muestren el carné de salud a los policías, las detenciones arbitrarias que enfrentan continuamente, permaneciendo por horas en las comandancias sin saber las razones de su detención, así como acerca de la necesidad de capacitación a la policía. En dicha reunión, la Viceministra manifestó su compromiso con esta población, razón por la cual se elaboró por parte del Ministerio un desplegable, el cual fue sometido a conocimiento de La Sala y de la Defensoría y en el cual se establecen claramente los derechos de las mujeres en prostitución y los deberes de los y las agentes policiales.

También se abordó el tema de la atención a la salud de este sector de mujeres y la necesidad de que el Ministerio de Salud y el CONASIDA tengan una labor más activa en la salud sexual de las mujeres en prostitución. Para ello, la Defensoría propició una reunión con la Ministra de Salud en el local de La Sala, en la que se acordó elaborar un programa de atención en salud a este colectivo y su incorporación a CONASIDA.

En dicha reunión participó, además, la Ministra de la Condición de la Mujer con el fin de tuviera mayor información de la cantidad de problemas que enfrentan estas mujeres y que pudiera ofrecer apoyo por parte del INAMU en la atención de algunos de éstos.

La Defensoría seguirá coordinando con La Sala a efectos de garantizar el respeto de los derechos de las mujeres en prostitución.



### 3. Asuntos diversos

#### a. Situaciones específicas de algunas instituciones públicas

##### i. Instituto Nacional de las Mujeres

En el Informe Anual 2002-2003 se informó acerca de una denuncia planteada por un grupo de mujeres referente al siguiente asunto:

*“Que hace un año, el Sr. Abel Pacheco de la Espriella, en su condición de candidato a Presidente de la República, se comprometió ante el Consejo de los 12 Puntos y ante el Movimiento de Mujeres a fortalecer el Instituto Nacional de las Mujeres. Este compromiso significaba avanzar en su consolidación como institución rectora en materia de igualdad y equidad de género, ampliar la participación de las mujeres de la sociedad civil en los órganos decisorios de la institución y, que se le dotara el 2% del presupuesto, que por ley le corresponde. Después de 10 meses de gestión gubernamental, dicho compromiso no se ha hecho efectivo, lo cual afecta el funcionamiento de esta Institución y repercute en el avance de los derechos de las mujeres. Planteaban entre otras cosas:*

- *La no sostenibilidad social, técnica, política y económica de los procesos emprendidos a favor de los derechos de las mujeres.*
- *El recorte de los recursos destinados a las mujeres, en particular la no asignación del presupuesto asignado por Ley al INAMU.*
- *Cambios internos de personal, sin que se cuente con razones claras ni procedimientos transparentes y respetuosos de los derechos laborales de las y los funcionarios.*
- *El debilitamiento de políticas, programas y medidas que han demostrado ser estratégicas para los derechos de las mujeres como son: la lucha por una vida sin violencia de género, la defensa y protección de los derechos de las niñas y adolescentes y la transversalización de género en las políticas públicas.*
- *La desestructuración de áreas claves, como la de información e investigación.*
- *La creación de una plataforma de servicios que está divorciada de las Áreas técnicas.*

*Las interesadas consideran que esto es una reorganización solapada del INAMU en la que no media un balance serio y en la cual no se han tomado en cuenta las propuestas del Movimiento de Mujeres, expresadas constantemente a través del Foro de Mujeres del INAMU”.*

La Defensoría de los Habitantes admitió dicha denuncia para su estudio e investigación. Se le solicitó a la Ministra de la Condición de la Mujer, el informe correspondiente. En dicho informe, señaló lo siguiente:

*“- En cuanto a la dotación del 2% del presupuesto: Desde su creación el INAMU no ha recibido el 2% del presupuesto. A pesar de que se ha impuesto un recorte presupuestario a todo el Gobierno Central, el INAMU gestionó en el año 2000 la creación de 54 plazas. También gestionó en el 2001 un aumento de 135.1 millones para equipar y poner en funcionamiento el Centro de Atención para Mujeres y sus hijos/as víctimas de la Violencia Familiar. Durante el 2002 se gestiona la creación de 14 plazas más y se mejora la infraestructura física en Limón (alrededor de 75 millones de colones). Para el 2003 se gestiona un gasto de 1170 millones que supera la*



*asignación del año anterior. La insuficiencia de recursos financieros influye para que el INAMU no pueda desplegar su mandato de rectoría en el territorio nacional.*

*- En torno a la Participación Política de las Mujeres en el Foro: Se constituyó el Foro de Mujeres, que asegura la participación de las ONGS en la Junta Directiva del INAMU. Se ha presentado ante la Junta Directiva para su enriquecimiento la Agenda Estratégica. En la Asamblea está pendiente un proyecto de ley que pretende la ampliación de la participación.*

*- Sobre la consolidación del INAMU como institución rectora en materia de igualdad: Se reconoce el avance institucional en áreas técnicas, construcción de marcos teóricos, acciones de carácter estratégico; además ha habido un proceso de fortalecimiento de áreas técnicas con la aprobación de plazas. Se han fortalecido aspectos como los programas y proyectos interinstitucionales, el trabajo dirigido a niñas y adolescentes, la política nacional y el trabajo regional. En cuanto a la reorganización y traslado de plazas, es una potestad de la Ministra hacerlo en la búsqueda constante de la mejor ubicación de la capacidad técnica institucional.*

*- En cuanto a la plataforma de servicios: La agenda institucional prioriza como una de las cinco metas la creación de dicha plataforma”.*

Ante dicha respuesta, el Grupo de Mujeres que había planteado la denuncia, amplió su queja en el siguiente sentido:

*“- Respecto del Presupuesto: En cuanto al punto del Presupuesto del 2% de FODESAF, el INAMU no ha luchado activamente por lograr dicho presupuesto. Basta ver el Voto n° 8119-00 de la S.C. Por otro lado, no se sabe cuánto del presupuesto se ejecutó realmente y cuáles fueron las áreas en las que se invirtió éste; por ejemplo, de los 135.1 millones que señala la Ministra, nadie conoce en qué actividades se invirtieron. Es más, en el 2002, el Area Construyendo Identidades tenía un presupuesto cuya ejecución NUNCA fue autorizada. No se sabe realmente la sostenibilidad de las regionales.*

*- En torno al punto de la participación política de las mujeres y el papel del Foro de Mujeres, señalan que no hay voluntad política para involucrar a las mujeres organizadas en la gestión institucional. Por ejemplo, el PAO donde se presenta el plan de trabajo durante un año no fue sometido a las organizaciones del Foro de las Mujeres y ni siquiera fue informado previamente a éste. Las actas reflejan poca actividad del Foro y las propuestas sometidas a la Junta Directiva no han sido consideradas.*

*- En cuanto al tema de la consolidación del INAMU como institución rectora en materia de género, consideran que el INAMU pierde liderazgo en la Secretaría Técnica del Programa Construyendo Oportunidades, aparte de que se redujo el presupuesto del Programa Construyendo Identidades y Creciendo Juntas en un 50%. Señalan que no ha habido una confrontación de los fines del proceso de reestructuración interna del INAMU frente a los Compromisos asumidos en el PAO.*

*- En torno a la reorganización de las plazas: No hay transparencia en los nombramientos, ya que no se realizó concurso interno en la Plaza de la Dirección; pasaron meses para nombrar a la coordinadora del Area de Políticas Públicas; ha habido recortes en los nombramientos y traslados de plazas debilitando Areas.*

Respecto de esta ampliación, la Ministra de la Condición de la Mujer contestó básicamente que, como Presidenta Ejecutiva, tiene competencias para efectuar nombramientos de personal de acuerdo a la Ley 7801, el dictamen de PGR n° C-242-2000 sobre movimientos de personal y el Voto n° 3046-2003. Por otro lado, el Reglamento Autónomo de Servicios vigente establece las permutas internas temporales y traslados a los mismos puestos (arts. 37 y 38). Por último, los ajustes se realizan en aras de garantizar el cumplimiento de la misión y la mejor atención de las usuarias.

Estas posiciones contrapuestas han obligado a la Defensoría a llevar a cabo una serie de reuniones entre las mujeres denunciantes y la Ministra de la Condición de la Mujer, con el afán de resolver de la mejor forma posible esta denuncia. Cabe destacar que en la primera de estas reuniones se discutió básicamente sobre la materia presupuestaria, constatando que a partir del año 2003, el INAMU percibe el 2% de FODESAF y que el recorte presupuestario del 40% a todos los entes del Gobierno Central no se le aplicó en su totalidad al INAMU.

La Defensoría continuará llevando a cabo estas reuniones e investigando a fondo las diferentes aristas de la denuncia, para lo cual ha solicitado informes a diversas instancias internas y externas al INAMU.

#### *ii. Instituto Nacional de Seguros*

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia presentada por una mujer en la que planteaba que, en materia de Tarifas de Gastos Médicos, el Instituto Nacional de Seguros tiene una política discriminatoria en contra de las mujeres, por cuanto los contratos de Seguros de Gastos Médicos presentan una enorme diferencia entre la suma que pagan los hombres y la que deben pagar las mujeres; además, se presenta el hecho de que se cobran tarifas por maternidad, sin dejar a las mujeres decidir si desean o no embarazarse.

Del análisis de la queja, la Defensoría llegó a las siguientes conclusiones:

- Si bien es cierto que las cláusulas generales de un contrato de seguros no son el resultado del libre debate entre las partes sino que preexisten a la suscripción del mismo, en las condiciones particulares del contrato, la persona asegurada debe poder optar por tomar un beneficio o no tomarlo.
- Si la persona asegurada pudiera elegir entre las condiciones que desea cubrir y las que no, objetivamente el Instituto Nacional de Seguros no podría alegar mayores gastos, ya que se proporcionarían únicamente los beneficios respecto de los cuales el asegurado/a y asegurador contratan.
- Actualmente se aplican tasas desiguales para hombres y mujeres. Esta desigualdad debe poder ser analizada a través del tamiz de la razonabilidad y la proporcionalidad; no obstante ello, en el presente caso, al aplicarse tarifas diferenciadas a las mujeres por el hecho indiscutible de que son éstas las que se embarazan, no hay razonabilidad y se violenta el derecho fundamental a la igualdad. Por ello, siendo que la única persona que puede embarazarse es la mujer, ésta tiene el derecho de decidir si quiere o no contratar esa cobertura.
- La Defensoría considera que también se vulnera el principio de igualdad, en el tanto el Instituto Nacional de Seguros se fundamenta en un concepto único de "mujer", sin tomar en cuenta la enorme diversidad que hay entre ellas. En cuanto a este aspecto,

el Instituto aplica un criterio de igualdad donde no lo hay, dado que ninguna mujer es igual a otra, algunas mujeres tienen problemas para concebir, algunas mujeres desean no concebir, algunas otras se operan para no concebir y, sin embargo, se parte del hecho de que todas son iguales. Este criterio es irrazonable y desproporcionado, dado que parte de un criterio equivocado de igualdad y, por ello, se aplican medidas que discriminan a la mujer.

La Defensoría, luego del análisis de la queja y los documentos presentados, recomendó al Instituto Nacional de Seguros:

*1.- Analizar la viabilidad de que en las Pólizas por Gastos Médicos se reconozca la libertad de la mujer a elegir si desea ser cubierta por el seguro de maternidad.*

*2.- Incorporar en las Condiciones Generales de la Póliza de Gastos Médicos la posibilidad de que la persona asegurada opte por diferentes coberturas médicas.*

El Instituto Nacional de Seguros planteó un recurso de reconsideración que actualmente se encuentra en estudio.

### *iii. Instituto Mixto de Ayuda Social*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una mujer quien manifestó que se presentó a la 'Casa de la Mujer' del Instituto Mixto de Ayuda Social de Pérez Zeledón, a fin de que se le otorgara una ayuda económica debido a su difícil situación. La funcionaria de dicha oficina la atendió de mala manera y le preguntó: *Quiere que el IMAS la mantenga para estar de vaga?*. Agrega que en la entrevista, la denunciante le manifestó que tenía un hijo con parálisis, a lo cual la funcionaria le dijo que *eso no era nada*. Indica la denunciante que sintió una enorme vergüenza frente a la vecina que le acompañaba y ante las demás mujeres que estaban allí solicitando, al igual que ella, la ayuda económica y se retiró de dicha oficina llorando.<sup>3</sup>

Admitida la queja para su investigación y estudio se le solicitó a la Presidencia Ejecutiva y al Director de la Regional Brunca, la presentación del informe. El Director de la Regional Brunca, en su informe, señala que conversó con la funcionaria que había atendido a la denunciante y que ésta aceptó haber incurrido en una falta en lo que a su obligación ética y mística como funcionaria pública se refiere. Se le hizo un llamado de atención".

Ante la situación planteada por la denunciante, la Defensoría realizó las siguientes consideraciones:

- Hay situaciones que humillan y atentan contra la dignidad de las personas: el hacer sentirse menesterosos/as, el hecho de hacer largas filas desde la madrugada, el "pagar" por un campo en la fila o pelear por el mismo, el de narrar una historia personal frente a una persona desconocida y el temor al rechazo son situaciones humillantes y avergonzantes. La humillación adquiere formas de degradación y sólo conduce a una situación de mayor injusticia.
- Por otro lado, la pobreza es una situación que ya de por sí humilla y es un hecho que hoy en día hay un proceso de feminización de la pobreza. Las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a los recursos productivos, tales como la tierra, el crédito, capital financiero, así como oportunidades laborales. Con frecuencia, la mujer tiene

---

<sup>3</sup> Expediente n° 13351-21-2002

que trabajar mayor número de horas –tanto en el sector productivo como en el doméstico/reproductivo- dispone de menores recursos, tiene menos oportunidades, gana salarios más bajos y enfrenta mayores limitaciones. Los hogares encabezados por mujeres con hijos/as se encuentran entre los más pobres. Ya este tema había sido abordado en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las Mujeres, celebrada en Beijing, China, en septiembre de 1995: *"La pobreza entre las mujeres está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y de autonomía económica, la falta de acceso a la educación, a los servicios de ayuda y a los recursos económicos incluido el crédito, a la propiedad de la tierra y al derecho a la herencia, y con su escasa participación en el proceso de toma de decisiones"* (Párrafo 51).

- Para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, mujeres y hombres deben participar plenamente y en condiciones de igualdad en la formulación de las políticas y estrategias macroeconómicas y sociales lo que requerirá, además, de programas contra la pobreza, mayores y mejores mecanismos para la participación democrática y una serie de cambios en las estructuras socioeconómicas que le garanticen a todas las mujeres el acceso a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos. En esta línea, las instituciones estatales deben asegurar la inclusión de la perspectiva de género que permita abordar las causas estructurales de la pobreza, reduciendo las desigualdades.
- Dentro del haz de instituciones, el Instituto Mixto de Ayuda Social está legalmente llamado a tener un papel preponderante, dado que es el encargado de dirigir y ejecutar el Plan Nacional de Combate de la Pobreza, que incluye la prestación de ayudas y la realización de programas de estímulo, destinados a resolver el problema de la pobreza extrema en la sociedad costarricense. Como institución, está o debe estar al servicio de las personas más pobres y necesitadas. Por ello, su papel social debería ser el de una atención con sensibilidad y con especial atención a los focos productores de la marginación social, como pueden ser las desigualdades e inequidades en el acceso a los servicios.

Por las razones anteriormente expuestas, se le plantearon las siguientes recomendaciones al Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social:

- Capacitar y sensibilizar a las y los funcionarios del Instituto Mixto de Ayuda Social en la importante materia del 'Trato Ciudadano'.
- Incorporar la perspectiva de género en los estudios sobre la lucha para erradicar la pobreza y en las medidas y actuaciones de carácter estructural del Instituto.
- Lograr la participación activa de las mujeres y de las ONG's de mujeres en la toma de decisiones relativas a los mecanismos de erradicación de la pobreza.

En la actualidad se le está dando seguimiento al cumplimiento de estas recomendaciones y se coordina con la Oficina de Capacitación del Instituto Mixto de Ayuda Social para su implementación.

#### **b. Red de Defensorías de las Mujeres de la FIO**

Como ha sido mencionado en Informes anteriores, desde 1997 se constituyó oficialmente la Red de Defensorías de las Mujeres de las instituciones del OMBUDSMAN, conformada por las personas que se encuentran a cargo de la defensa de derechos de las mujeres en éstas y que

ha sido coordinada por la Defensoría de Costa Rica. A partir de esta fecha, la Red ha logrado reunirse en varias ocasiones con ocasión de los congresos de la Federación Iberoamericana de OMBUDSMAN, así como en otros momentos. Desde la Declaración de Toledo, producto del II Congreso Anual de la FIO en 1997, la Red ha logrado que se consideren sus peticiones que han girado en torno a la creación o fortalecimiento de instancias específicas para la defensa, ampliación y divulgación de los derechos de las mujeres; la necesidad de que el abordaje de los diversos temas que tratan las instituciones se realice considerando las condiciones, necesidades y perspectivas de mujeres y de hombres, incorporando de esta forma el enfoque de género; el compromiso de que en los congresos de la FIO se aborde la discriminación y violación de los derechos humanos de las mujeres.

En el mes de noviembre de 2003 se llevó a cabo el VIII Congreso de la FIO en ciudad Panamá, así como la VII reunión de la Red. En dicha reunión se abordaron diversos temas: 1- el posicionamiento del Área, Programa, etc., que atiende los derechos de las mujeres al interno de la institución, en términos de la importancia que tiene en el quehacer de ésta, 2- exposición de temas o experiencias en que se hubiera podido avanzar en los derechos de las mujeres, 3- intercambio de instrumentos en que se organizan los derechos y hechos violatorios relativos a las mujeres. Asimismo se redactó el documento “Declaración de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres a la VIII Asamblea de la Federación Iberoamericana de OMBUDSMAN (FIO)”, la que planteaba diversos puntos que debían ser incorporados en la Declaración de Panamá. La Declaración de las Mujeres fue suscrita por 17 mujeres de 14 países. Asimismo se resolvió contar con una coordinación colectiva de la Red, en tanto favorece su funcionamiento y diversificación de acciones, quedando conformada por una representante de Argentina, de Colombia, de Venezuela y de Costa Rica.

Por iniciativa de la FIO y de la Universidad de Alcalá de Henares, España, se designó a la Directora de la Defensoría de la Mujer de Costa Rica como directora de un Seminario sobre “Los Derechos de las Mujeres en América Latina: retos y perspectivas” a realizarse en Cartagena de Indias, Colombia, en el mes de junio de 2004. En dicho seminario se abordarán temas como la evolución de los derechos humanos, avances y retos en la participación política de las mujeres, la tutela de los derechos laborales, la violencia intrafamiliar, los medios de comunicación y el tratamiento de la discriminación, entre otros. Participarán representantes de las Defensorías Hispanoamericanas que trabajan en derechos de las mujeres.

Otro trabajo realizado ha sido la elaboración de un informe sobre Derechos de la Mujer, desde la perspectiva de la Defensoría, que formará parte del II Informe sobre Derechos Humanos de la FIO, que se encuentra coordinando la Universidad de Alcalá de Henares. Se espera, asimismo, que los resultados del Seminario de Cartagena enriquezcan dicho Informe.

#### **4. Actividades**

##### **a. Promoción y divulgación**

Los derechos de las mujeres, la legislación existente y las instancias de defensa de dichos derechos son de interés para muchos sectores de la población; situación que evidencia que las condiciones que predominan en el país sobre estos temas (derechos, legislación, instituciones) ocupan un lugar importante en la atención pública, lo que no sucedía hasta hace muy pocos años. Este interés lleva a que con mucha frecuencia se le solicite a la Defensoría su participación en conferencias o charlas, mesas redondas o paneles, procesos de capacitación, moderando alguna actividad, comentando libros, las video-conferencias, entre otros. Para la institución,

estas actividades son de enorme importancia en tanto contribuyen a que se promuevan y divulguen los derechos humanos de las mujeres.

Durante este período, temas como los derechos de las mujeres en general, el hostigamiento sexual, las pensiones alimentarias, los alcances de la Ley de Paternidad Responsable, los derechos de las privadas de libertad, los derechos sexuales y reproductivos, las personas migrantes y sus derechos, así como las características de la Defensoría de los Habitantes y de la Defensoría de la Mujer fueron los que más se solicitaron para ser expuestos.

Las instituciones que más demandan apoyo para el tratamiento de alguno o de varios de estos temas es la CCSS, colegios públicos, universidades públicas, así como también el Ministerio de Educación Pública y la Municipalidad de San José.

La realización de giras, fuera de San José, es otro recurso que se aprovecha para la divulgación del quehacer de la institución y de los derechos que defiende. En el período se participó en actividades o reuniones en varios cantones de Alajuela (San Carlos, Los Chiles, Upala), en Sixaola, en Limón centro.

Asimismo, la atención a medios de comunicación sigue siendo de importancia. La participación en programas de radio como Aló Pueblo, Fabulosa ("Pasándola Bien"), Ecco News, Radio Fides, noticias de Monumental y estaciones provinciales, entre otras, es un recurso invaluable para la divulgación de derechos y las posiciones que mantiene la Defensoría ante hechos ocurridos o temas de interés. Lo mismo sucede con la prensa escrita y la televisión, en las que periódicamente se abordan asuntos directamente vinculados con los derechos de las mujeres.

#### **b. Participación en comisiones**

En los diferentes apartados de este capítulo, así como en el de la Salud de las Mujeres, se señalaron las diversas comisiones de trabajo en las que participa la Defensoría; y es que, para la institución, no se podría proteger, defender, avanzar y divulgar los derechos si no es en coordinación constante y permanente con instancias estatales, no gubernamentales, así como con grupos y mujeres independientes con intereses similares en el campo de los derechos humanos de las mujeres. A manera de síntesis se señaló la participación en varias comisiones sobre el derecho a la salud (la Mesa Tripartita, la Comisión sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, la comisión especial para elaborar un capítulo de la Ley General de Salud sobre Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, así como la comisión para superar las diferencias entre el artículo 41 del Reglamento de Salud y el artículo 96 del Código de Trabajo); en comisiones sobre proyectos de ley (hostigamiento sexual, acoso laboral, trabajadoras domésticas, flexibilización de la jornada laboral, pensiones alimentarias y la de penalización de la violencia contra la mujer); en el Foro de Migrantes; en la Comisión sobre Pensiones Alimentarias y sobre la Ley de Paternidad Responsable; en la Comisión Interinstitucional de apoyo y defensa de los derechos de las y los privados de libertad y en la Comisión Interinstitucional para el avance de los Derechos Laborales de las Mujeres.

Una comisión que resulta de interés destacar es la "Comisión de Alto Nivel para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres e Intrafamiliar", convocada y coordinada por la Ministra de la Condición de la Mujer y en la que participan personal del INAMU, la Magistrada Zarella Villanueva, las viceministras de Seguridad Pública y de Justicia, los viceministros de Salud y de Educación Pública, la Ministra de la Infancia y la Adolescencia, personal del Poder Judicial, de la CCSS, del Ministerio de Educación Pública, del Ministerio de Salud, del Instituto WEM, de Cefémica y del Programa Mujer no estás sola, del Ministerio Público, de la Defensoría, entre otras. Como su nombre lo indica, el propósito es reflexionar, proponer y adoptar medidas en

materia de protección y seguridad para las mujeres y personas víctimas de violencia intrafamiliar, en la medida en que los esfuerzos que se han realizado no han sido suficientemente efectivos para garantizar la vida de estas personas.

**c. Otras actividades**

*i. Acciones legislativas y proyectos de ley*

Una de las actividades más destacadas de la Defensoría de la Mujer está relacionada con la elaboración, defensa, promoción, apoyo y divulgación de proyectos de ley que signifiquen un avance en los derechos de las mujeres.

Aproximadamente veinticinco mujeres mueren cada año a manos de sus ex o compañeros y esposos y son miles las denuncias que se reciben en la Delegación de la Mujer del INAMU, en el 911, en el Poder Judicial, en la Defensoría. Desde hace 5 largos años, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, mujeres de todos los sectores han luchado porque se comprenda la urgente necesidad de aprobar el Proyecto de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. La Asamblea Legislativa debe comprender que no pueden seguir sufriendo y muriendo más mujeres por un vacío legislativo como éste. Ya se aprobó en primer debate y eso obliga a redoblar esfuerzos para que se vote en segundo debate. Las modificaciones sobre las cuales versó el voto n° 3441-2004 de la Sala Constitucional ya fueron introducidas en el proyecto, y el temor a que se legisle a favor de uno de los sexos ha sido disipado por la misma Sala.

Dentro de este proceso, es importante destacar que la Defensoría de la Mujer en estrecha alianza con el INAMU, CEFEMINA y el Programa Mujer no está sola, mujeres abogadas independientes, entre otras, han mantenido permanentemente conversaciones con diputados y diputadas, magistrados y magistradas, con el fin de que se apruebe este proyecto. Cabe mencionar una experiencia interesante, la cual fue asistir a una sesión de Corte Plena del Poder Judicial en la cual se discutió el Proyecto Legislativo de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, experiencia que se consideró de provecho para hacer visible a la Corte el interés por el proyecto.

Otros proyectos en los que está participando activamente la Defensoría de la Mujer, en algunos con posiciones contrarias a las que se proponen, en otros impulsando la discusión y aprobación de modificaciones, y que ya han sido mencionados en los apartados respectivos, son:

- Proyecto de Flexibilización del Trabajo, para el que se ha participado en audiencias en la Asamblea Legislativa y en sesiones de discusión con diversos grupos de personas.
- Reforma del Capítulo VIII del Código de Trabajo, que versa sobre los derechos de las trabajadoras domésticas.
- Proyecto de Ley sobre el Acoso Psicológico y Moral en el trabajo.
- Proyecto de Ley de Migración.
- Reformas a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia,.



- Proyecto de Ley de Reformas al Código Municipal, en lo que respecta a la modificación de la figura de los y las alcaldes suplentes, así como la creación de las Oficinas de la Mujer en las Municipalidades.
- Reformas a la Ley General de Salud, concretamente la introducción de un capítulo sobre Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.
- Reformas a la Ley de Pensiones Alimentarias..

*ii. Actividades en materia de regulación interna de las instituciones*

Se ha trabajado en la reforma a Reglamentos contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, principalmente en el Instituto Costarricense de Electricidad. También se ha colaborado en la revisión de los instrumentos con que cuenta la Municipalidad de Alajuela, la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica en aspectos particulares del Reglamento interno.

## C. DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

*"Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad."*  
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948

Por una década, la Defensoría de los Habitantes ha coadyuvado a dar respuesta a una necesidad propia de todas las sociedades democráticas como lo es la tutela de los derechos fundamentales de todas las personas. Por medio de la fiscalización de la actuación (u omisión) del aparato estatal, se incorpora la perspectiva de los Derechos Humanos como el prisma a través del cual ha de evaluarse el cumplimiento del fin último del Estado, cual es la realización plena de la persona humana. A lo largo de estos años se ha aprendido la diferencia entre el discurso y la realidad, entre la ley y la práctica, entre el derecho y el interés, experiencia que ha obligado a velar tanto por la igualdad en la diversidad, que es propia al conglomerado social, como por la diversidad en la igualdad, como una forma de concretar el deber ser.

A partir de la competencia que le es propia al Área de Protección Especial, hemos venido madurando gradualmente en el abordaje de los derechos de las personas y de los grupos sociales según el reconocimiento de sus diferencias y, a partir de ellas, a favor de su dignidad. Se ha trascendido del mal llamado derecho de "minorías", al derecho de grupos con particularidades específicas que los colocan en singulares condiciones de desventaja, que usualmente se reconocen como grupos vulnerables. Y más allá de esta caracterización, se ha arribado a la aceptación de que esa desventaja no radica en el grupo ni en las personas que lo conforman, sino en la valoración, que de las condiciones específicas en que se encuentran, realiza la sociedad para ubicarlas en los estamentos más precarios del escalafón de las oportunidades para su desarrollo. Se trata, entonces, de poblaciones vulnerabilizadas precisamente por ser disminuidas y, en algunos casos, hasta despojadas de su propia ciudadanía, por el hecho de encontrarse en condiciones particulares.

En forma reiterada, se ha planteado que esta limitación en la titularidad de los derechos, limitación que afecta la exigibilidad misma de éstos, conlleva, no menos, que a la pérdida de la ciudadanía derivada de un proceso de exclusión social de carácter estructural. Razón por la cual se ha invocado de manera sistemática la urgencia por adoptar la filosofía y ética derivada de los Derechos Humanos, asentadas en la dignidad de la persona, para poder revertir este proceso.

En este sentido, no fue otra la intención de la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando en 1949, luego de los horrores de la II Guerra Mundial, reubicó al individuo en el centro del sistema y subordinó incluso la soberanía propia de los Estados al respeto y garantía de los derechos esenciales para la realización plena de la persona humana.

A partir de esa Declaración toman forma una serie de derechos fundamentales que, acompañando a los derechos de la libertad, garantizan las condiciones necesarias para hacerla a plenitud, como lo son los derechos económicos, sociales y culturales.

El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa:

*"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."*

Se relaciona, desde un momento temprano en el desarrollo del Derecho de los Derechos Humanos, el principio del esfuerzo nacional y la cooperación internacional como presupuesto para la satisfacción de estos derechos. Principio que es reforzado, posteriormente, por el artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando expresamente incorpora el principio de la máxima asignación de recursos y de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>1</sup>

Especial mención se realiza de las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado costarricense derivadas de la ratificación de estos instrumentos internacionales, como del propio carácter de *ius cogens* (normas imperativas) de los Derechos Humanos, siendo que la mayor parte de las quejas interpuestas por parte de las poblaciones específicas que se analizan en este acápite corresponden a la insuficiencia de recursos para la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad de oportunidades.

Pesa sobre la población adulta mayor en riesgo social, la insuficiencia de recursos para la atención de sus necesidades inmediatas; sobre las personas con discapacidad, las barreras que impone el entorno, cuya eliminación y adecuación requiere, en parte, de una significativa inversión de recursos; sobre las poblaciones indígenas, la falta de articulación de una política de Estado sostenida que les permita salir de la situación de extrema pobreza en que se encuentran en armonía con su identidad cultural; sobre las personas migrantes, la sustitución de una política de inserción y de control ordenado de los flujos humanos por una política restrictiva y represiva; sobre las personas indigentes, la inexistencia de programas sociales integrados y sobre las personas privadas de libertad, el recrudescimiento de su pena ante las carencias derivadas del hacinamiento.

Está claro que no todas las situaciones que afectan los derechos fundamentales de estas poblaciones provienen del factor económico, en tanto otras tienen origen en los prejuicios, las actitudes discriminatorias y la invisibilización de ciertos sectores de la sociedad, así como otras resultan ser consecuencia de la relación desigual entre el Estado y la persona (conflictos frente al aparato policial y judicial).

No obstante, la realidad económica de un país se constituye, en buena medida, en un elemento condicionante para la satisfacción plena de estos derechos. Debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba sobre si se han adoptado todas las medidas necesarias para garantizarlos y si se ha dispuesto el máximo de los recursos disponibles a tal fin, corre por cuenta del Estado, so pena de incurrir en responsabilidad, incluso internacional, si no lo hubiere hecho. De ahí la demanda permanente por la armonización entre lo social y lo económico como binomio para el cumplimiento de tan supremo mandato: la garantía de los derechos fundamentales de todas las personas sin discriminación alguna.

---

<sup>1</sup> Art. 2.1.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 de diciembre de 1966.

## 1. Población Adulta Mayor

### a. Introducción

En relación con las quejas tramitadas respecto a la población adulta mayor, en el informe correspondiente al período pasado, la Defensoría destacó la diversificación de la casuística a partir de la heterogeneidad de la población, la cual proviene de diferentes sectores cuyas necesidades son particularmente diferentes, conforme con su nivel de integración social. De ahí que planteen sus requerimientos desde diversos ámbitos con el fin de satisfacer sus necesidades más inmediatas, de acuerdo al grado de su autonomía e independencia, al igual que las condiciones de acceso a los servicios.

Durante el presente período, la atención dispensada a las quejas permite a la Defensoría de los Habitantes reafirmar este criterio, ya que los resultados de las investigaciones realizadas señalan un vacío importante en relación con la incorporación de la perspectiva etárea en la prestación de los servicios públicos, que promueva la participación de las personas adultas mayores dentro la sociedad, en condiciones de igualdad y equidad. A la vez, se propicie el cambio necesario con el fin de superar el enfoque asistencialista que, desde larga data, ha orientado la práctica de atención brindada a este grupo, ubicándolo dentro de los márgenes de la exclusión social, olvidándose que **los derechos no se extinguen con la edad**.

De conformidad con los casos tramitados, esta Defensoría considera que los derechos e intereses de este grupo etáreo se han visto vulnerados a propósito de la violación del derecho a la igualdad, el cual lleva implícito el principio de no discriminación. Las personas, experimentaron diversas situaciones, precisamente porque no se les ha reconocido sus necesidades específicas ni brindado un trato en condiciones de igualdad dentro del colectivo social, como garantía de la protección especial reconocida por mandato constitucional.

### b. Casuística atendida

**CUADRO No. 1  
QUEJAS TRAMITADAS  
Período 2003-2004**

<b>OBJETO DE QUEJA</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Calidad de servicios en establecimientos de atención de personas adultas mayores.	02	6.7%
Discriminación por edad en la renovación de Licencias de Conducir.	07	23.3%
Límite de tiquetes de exoneración tarifaria y maltrato en contra de personas usuarias.	07	23.3%
Irregularidades del sistema de tiquetes en relación con la entrega y distribución.	01	3.3%
Negación del servicio de transporte público por condición de persona adulta mayor con discapacidad.	02	6.7%
Ausencia de Políticas de Atención Preferencial	01	3.3%
Irregularidades para el reconocimiento de condición de Persona Adulta Mayor Sola para efectos de trámites de vivienda.	01	3.3%
Ejecución de órdenes de apremio para el pago de pensiones alimentaria.	01	3.3%

Falta de atención de la condición de persona adulta mayor en especialidades médicas de los servicios de salud.	03	10%
Negación de servicios de salud por la condición de mujer adulta mayor migrante.	01	3.3%
No aprobación de convenios para el pago de pensiones a instituciones de bienestar social por no contar con la habilitación definitiva.	01	3.3%
Obligación de suscripción de tarjeta electrónica para el retiro de pensión.	01	3.3%
Mala atención para el trámite de seguro por el Estado.	01	3.3%
Debilidades de atención en el servicio de la Cruz Roja Costarricense.	01	3.3%
<b>TOTAL DE EXPEDIENTES</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Conforme con el cuadro que antecede, se refieren las quejas tramitadas formalmente bajo la apertura y asignación de un expediente, según las competencias legales de la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, en materia de población adulta mayor esta Defensoría es reconocida por la misma población, como una instancia alternativa de orientación, asesoría y apoyo, lo cual se refleja mediante las 19 consultas registradas durante el presente período, cuyo trámite se realiza mediante el procedimiento de consulta de manera inmediata, distinto al del expediente formal. Dada la naturaleza de las consultas, éstas escapan al ámbito de acción de esta Defensoría en el sentido de control de legalidad, ya que se enmarcan dentro del ámbito privado de las personas mayores, en cuyo caso la institución debe remitirlas a las entidades públicas y privadas prestatarias directas del servicio, dado que de una forma u otra se incide en sus derechos. Asimismo es importante agregar, que esta Defensoría atiende diariamente un número significativo de quejas que son evacuadas en el acto, debido a que la persona consultante puede realizar las gestiones correspondientes haciendo uso de los mecanismos de exigibilidad existentes, toda vez que lo requerido es una orientación, que les permite por sí mismos defender sus derechos, razón por la que únicamente se registran sin más trámite formal.

Entre las 19 consultas apuntadas se registran: retrasos en citas médicas en servicios especiales requeridos por las personas mayores, atención médica tardía en instituciones de bienestar social, variaciones en tratamientos médicos, denegación de exámenes médicos especializados, servicios de apoyo para el egreso hospitalario de enfermos mentales, suspensión y cancelación de pensiones del Régimen No Contributivo, al igual que retrasos administrativos para la cancelación de facturas de Gobierno relacionadas con pensiones de vejez, así como debilidades de las políticas de atención para esta población en centros comerciales privados, entre otras. De manera especial, se debe subrayar la atención inmediata y reubicación de las personas mayores víctimas de violencia o en estado de indigencia, que requiere de un procedimiento específico que va desde la activación de las redes de apoyo, valoración médica y geriátrica, internamiento hospitalario hasta la ubicación transitoria en un albergue, adopción de medidas judiciales de protección, entre otros mecanismos de atención.

Del análisis de la casuística ingresada dentro del período que corresponde a este Informe, se pueden desprender tres subtemas principales relacionados con la vulneración de derechos e intereses de este grupo etéreo, según el orden de presentación del cuadro arriba consignado, a saber: la edad como elemento discriminatorio para la renovación de licencias de conducir, sistema de tiquetes para la aplicación de la exoneración tarifaria (ley N° 7936) y servicios de atención a la salud.

Si bien estos temas han sido reseñados en los informes de períodos pasados, en el presente cobran especial vigencia, a partir de que su investigación arroja la ausencia de un enfoque étéreo, que según la legislación específica de protección de las personas adultas mayores debiera ser integrado paulatinamente en las políticas institucionales, de modo que vaya permeando todo el actuar administrativo, máxime casi cinco años después de la entrada en vigencia de la Ley N°7935.

Asimismo, se constituye en el fundamento para sostener el criterio vertido por la Defensoría de los Habitantes respecto a la exigencia de que las necesidades particulares de esta población sean consideradas de manera específica para su atención en igualdad de condiciones y oportunidad. Criterio bajo el cual se estableció el derecho de atención preferencial a favor de las personas mayores, en las instituciones públicas y privadas de servicio, y dentro del capítulo de deberes de la sociedad conforme con la Ley citada. Así también se refleja en las quejas no contempladas en los tres segmentos destacados, que corresponden a asuntos relacionados con otros servicios igualmente utilizados por esta población.

**c. De las debilidades en el trato y la falta de perspectiva etérea en los servicios de salud**

La Defensoría de los Habitantes considera que dado el impacto en la transformación demográfica que se viene experimentando en los últimos años con un aumento en la proporción de personas adultas mayores en virtud de la esperanza de vida alcanzada, resulta una obligación del Estado adecuar los diferentes servicios de conformidad con las necesidades de atención de este grupo, especialmente en un área tan sensible como la atención en salud.

Según los casos atendidos, se comprobó que en los servicios especializados como ortopedia, oftalmología, medicina nuclear y endocrinología, sólo para citar algunos correspondientes al período que incluye este informe, la perspectiva etérea no ha sido incorporada dentro de los criterios utilizados para la programación de citas.

Dichos casos resultan mucho más significativos, en razón de que en las etapas de más avanzada edad es cuando suelen aparecer algunas enfermedades que caracterizan a la población adulta mayor y la hace acreedora de una atención privilegiada. De este modo, en un caso concreto, se señaló: *"Reconoce esta Defensoría, que la atención de este grupo etéreo no debe beneficiarse en detrimento de la de otros usuarios (pacientes con cáncer) colocándolos en condiciones desiguales; sin embargo, el caso bajo estudio, permite indicar que el Servicio de Medicina Nuclear debe enfocar su atención de manera integral, procurando soluciones conforme con los principios de oportunidad y equidad, cuando las condiciones y circunstancias de las personas usuarias resultan desiguales según sus necesidades particulares".*<sup>2</sup>

A la luz del caso citado, la Defensoría consideró que para la concesión de la cita respectiva el adulto mayor estaba siendo tratado sin diferenciación alguna que permitiera justificar una atención preferencial, ello luego de tres cambios sucesivos de la cita en un lapso de 11 meses. Lo anterior quedó demostrado, ya que a partir del traslado de la queja, el Hospital denunciado requirió a esta institución para que le solicitara al paciente presentarse a dicho centro con el fin de otorgarle la cita. El mismo día que la Defensoría localizó al quejoso, se le practicó el examen en forma inmediata y sin demora alguna. Se registran otros casos en los cuales ante la intervención de la Defensoría de los Habitantes, se dio un trato especial a las personas adultas mayores afectadas por el retraso administrativo del servicio de salud.

---

<sup>2</sup> Expediente 16390-22-2004: Relacionado con la reprogramación de citas en el servicio de medicina nuclear de un hospital general para la realización de un estudio especial que permitiera determinar el tratamiento correspondiente al adulto mayor paciente con cáncer.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que la actuación de los centros hospitalarios mediante la práctica antes descrita resulta inadmisibles, ya que privilegiar la atención de las personas adulta mayores usuarias de los servicios de salud, no debe ser entendida como una solicitud de prioridad en menoscabo del derecho de otros pacientes, sino deviene del derecho de atención preferencial de este grupo etáreo a partir del reconocimiento de su especificidad y cuánto ésta condiciona la atención en salud que requieren. Al respecto, se debe destacar que la Administración de uno de los servicios en cuestión, admitió la importancia de los criterios emitidos por esta Defensoría en ese sentido y asumió la responsabilidad de su integración conforme el proceso de mejoramiento del servicio.<sup>3</sup>

Conforme con lo expuesto, se reafirma el criterio expresado por esta Defensoría en la introducción del presente informe en relación con la aplicación del principio de igualdad tratándose de este grupo poblacional, de tal manera que las situaciones denunciadas resultan discriminatorias, al no distinguir la especificidad etárea en los servicios de salud.

**d. Sistema de tiquetes para la aplicación de la exoneración tarifaria a favor de la población adulta mayor: Derivación del cumplimiento de la Ley N° 7936**

Derivado del cumplimiento de la Ley 7936 (Reforma del artículo 33 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores N°3502), la Defensoría de los Habitantes ha recibido un número importante de quejas relacionadas con la operatividad del sistema de tiquetes, como mecanismo de control de la exoneración tarifaria a favor de la población adulta mayor, tanto en el período anterior como en el correspondiente a este informe.

Sin embargo, en este último de manera específica, las denuncias han girado en torno a las insuficiencias del sistema relacionadas con la recepción limitada de tiquetes por parte de los operadores del transporte, así como del maltrato de que son objeto las personas usuarias. Se agregaron, las fallas administrativas del mismo sistema respecto a la entrega y distribución de los tiquetes en las diversas unidades administrativas de la Caja Costarricense de Seguro Social.

De igual forma, la Defensoría de los Habitantes recibió información de algunos empresarios de transporte público sobre el presunto trasiego ilegal de tiquetes, denuncia que igualmente ha sido de conocimiento público a través de los medios de comunicación colectiva y puesto en conocimiento de las autoridades judiciales.

Asimismo, ha surgido la preocupación institucional de conformidad con la información recabada en el marco del seguimiento general de la tarifa preferencial y la atención de las quejas puntuales, acerca del incumplimiento por parte de la ARESEP en cuanto a realizar los estudios correspondientes que permitan determinar el impacto real de la demanda de tiquetes en el cálculo tarifario. Así también, la falta de diligencia y celeridad del Consejo de Transporte Público en la atención de las denuncias presentadas por las personas mayores, debido a los malos tratos cometidos por los choferes de autobuses por el uso de los tiquetes.

Conforme con los datos aportados por la C.C.S.S., en los casos registrados en el presente período, la Defensoría de los Habitantes aprovechó para hacer una revisión de las acciones orientadas a garantizar el derecho de las personas adultas mayores, concluyendo que las mismas no han logrado la efectividad requerida y las personas destinatarias del beneficio han sido objeto de abuso y discriminación en el ejercicio de éste.

En ese sentido, se subrayó las limitaciones encontradas por este grupo poblacional para el goce y disfrute pacífico del derecho otorgado, el cual debe ser tratado de manera especial a partir de

<sup>3</sup> Consultar Expediente N°16344-22-2004



las propias particularidades de sus titulares. Corresponde al Estado realizar las acciones concretas para garantizar este derecho, cuyo contenido es de orden social y económico, que como derecho prestacional que es debe ser satisfecho integralmente con el fin de permitir a las personas adultas mayores su participación en la sociedad en condiciones de igualdad y equidad.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que mediante el Decreto N°30107-MOPT de la Ley 7936 del 8 de diciembre de 1999, se establecieron los procedimientos y mecanismos pertinentes con el fin de garantizar la exoneración tarifaria para este grupo etéreo, de conformidad con las competencias genéricas de las instituciones involucradas, tales como el Consejo de Transporte Público del MOPT, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Caja Costarricense del Seguro Social, al igual que las correspondientes al ente rector de vejez y envejecimiento, cual es el Consejo Nacional del Adulto Mayor. Por ello, tal y como se refirió en el informe pasado, en el año 2002 la Defensoría convocó a estas entidades a conformar un grupo de trabajo a efecto de delinear las acciones pertinentes con el propósito de conjuntar una estrategia interinstitucional como respuesta al cumplimiento de la ley de cita y, por ende, valorar una alternativa sustitutiva del sistema de tiquetes dados los inconvenientes demostrados.

A partir del seguimiento de las acciones encaminadas hacia ese fin, se ha enfatizado en la urgente necesidad de realizar el estudio del comportamiento de la demanda real del servicio y la correspondiente aplicación en la diferenciación tarifaria, en el marco de las recomendaciones emitidas por esta Defensoría en su oportunidad.<sup>4</sup>

A la fecha, transcurridos poco más de dos años desde la puesta en funcionamiento el sistema de tiquetes, se estima que cada una de las entidades fiscalizadoras debe contar con suficiente información a efecto de realizar dicho estudio. La ARESEP dispone de datos mensuales para el cómputo y el reconocimiento registrado a la fecha a las empresas de transporte. El Consejo de Transporte Público por su parte debe revisar el sistema de información con el fin de determinar la longitud real de los desplazamientos de cada una de las rutas del sistema de transporte público y el ajuste aplicado por la ARESEP.

Por su parte, la C.C.S.S. cuenta con antecedentes como el Censo Nacional, el estudio actuarial aplicado al momento de la entrada en vigencia de este beneficio con base en la encuesta de Hogares Múltiples de 1997, al igual que dispondrá de los resultados del un estudio actuarial ordenado recientemente, el cual se basa en encuestas dirigidas a los Ciudadanos de Oro, para conocer el uso que actualmente están haciendo del transporte público. Además esta misma institución, siendo la encargada de la contratación de los tiquetes y su distribución, puede documentar la demanda registrada en las diversas unidades administrativas, mediante el sistema computarizado instalado, bajo el cual se registran datos como: nombre del usuario, fecha de retiro, cantidad, el tipo de tiquetes, entre otros.

De este modo, la Defensoría de los Habitantes considera que conforme con dicho estudio y los aportes institucionales señalados, se logrará determinar además, el costo y beneficio de un mecanismo sustitutivo del sistema de tiquetes, así como la garantía del derecho de la población beneficiaria conforme con los principios del Estado Social de Derecho. Por ello, se vertieron las recomendaciones correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social mediante la debida coordinación con las entidades citadas, también competentes en la materia, para que se proceda a realizar el estudio de la demanda real del servicio por parte de la población adulta mayor con los instrumentos disponibles al momento, o bien agilizar lo que corresponda para contar con la información necesaria que así lo permita.<sup>5</sup>

---

4 Ver el informe final correspondiente al oficio N°03036-2003-DHR del 24 de abril del 2002.

5 Al respecto puede consultarse Informe Final Oficio 03500-2004-DHR del 21 de abril de 2004 correspondiente al expediente 15937-22-2003.

**e. Otra forma de discriminación en razón de la edad**

En el informe de labores del período anterior, se registró un caso que originó la apertura del expediente respectivo, dada la actuación del Departamento de la Licencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en relación con la restricción del plazo de vigencia de las licencias de conducir para personas adultas mayores. A la fecha, a este expediente se han acumulado siete quejas, al igual que algunas notas de apoyo a las denuncias formalmente registradas, por parte de otros adultos mayores y organizaciones de éstos. En estos casos se plantea que la dependencia citada renueva la licencia de conducir a las personas adultas mayores por un plazo de dos años, cuando la ley establece que debe ser por cinco años. Sólo en el caso de que las personas reporten una edad superior a los 65 años y ocupen permiso para conducir equipo pesado o vehículos de servicio público, dicha renovación será cada dos años, según lo dispone la ley.

En ese sentido, es importante destacar que las acciones emprendidas a nivel internacional como nacional, en procura de la protección especial de las personas adultas mayores, se originan en el trato discriminatorio que se les ha brindado en virtud de sus necesidades específicas. El no reconocer sus particularidades, ha conducido a calificar la vejez como un estado de decadencia, sin advertir que desde que el ser humano nace empieza a envejecer, de modo tal, que el rango de edad establecido para distinguir a este grupo, debe ser reconceptualizado como una parte de la continuidad normal de la vida. Se trata de una etapa del ser humano, que igualmente, lleva consigo una serie de posibilidades a partir de las potencialidades de cada persona, su experiencia y su capacidad de generar respuestas propias a sus necesidades. Es ineludible, reconocer las especificidades de esta población dentro del discurso social de la vejez, como garantía de la tutela de los derechos para que éstos no se diluyan dentro de la generalidad.

De este modo, la Defensoría de los Habitantes estima que los casos registrados deben ser dilucidados al amparo de las consideraciones planteadas en el informe final respectivo, dentro del cual se replantea el concepto de la vejez, las implicaciones estructurales que presenta el fenómeno de envejecimiento poblacional. El principio de igualdad y no discriminación, así como la relación entre el riesgo de siniestralidad y la seguridad vial.<sup>6</sup>

Se hace énfasis, que el derecho a la igualdad supone el principio de no discriminación, el cual se constituye en la base del reconocimiento de la dignidad humana sin distinción alguna, siempre y cuando no existan razones que la justifiquen de manera proporcional y razonable. Este principio, lleva aparejado la obligación de no discriminar, de la cual se infiere que el principio de igualdad no es absoluto, pues de igual modo, implica que la ley no puede realizar diferencias entre dos o más personas que se encuentren en condiciones idénticas o en una misma situación jurídica, con lo cual no se puede brindar un trato igual a lo que es diferente.

Asimismo, se indica que la igualdad no significa estrictamente semejanza, según las distintas condiciones o estado de situación en que se encuentren las personas, cualquier diferencia infundada, irrazonable y desproporcionada se configura en un acto arbitrario e injusto, rompiendo con el principio de no discriminación contenido en este derecho.

De igual forma, se apunta que la edad debe ser valorada como una variable a integrar para el diseño de estrategias y acciones del desarrollo humano, que en el caso concreto, valga aprovechar a efecto de elevar la seguridad vial, asunto que hoy ocupa un lugar prioritario en la agenda del Ministerio aquí denunciado.

---

<sup>6</sup> Expediente principal N° 14520-22-2003.

El artículo 70 de la Ley de Tránsito por Vías Terrestres N° 7331 se encuentra dentro del capítulo III, en el cual se regulan las licencias de conducir y el permiso de aprendizaje, Sección Segunda, que es específica de las licencias, mediante el cual se define el período de vigencia de la licencia en general y para todas las personas que requieran de este permiso. Se indica que el período es de dos años cuando se solicite por primera vez y su renovación será cada cinco años. En el segundo párrafo se establece que en el caso de las personas mayores que requieran de la licencia para el servicio público o para el equipo especial, se renovará cada dos años, con lo cual el Departamento de Licencias está incurriendo en una errónea interpretación al respecto.

Respecto a la situación concreta, se considera que las personas denunciadas han cumplido con los requisitos establecidos para la obtención de la licencia de conducir, tales como el examen médico correspondiente, las pruebas técnicas a efecto de demostrar sus aptitudes físicas y mentales para conducir vehículos, que no son de servicio público ni corresponden al de equipo especial.

Se confirma que ninguno de los casos bajo examen se encuadran dentro del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres por lo que la diferenciación que realiza el Departamento de Licencias no se sustenta en una base objetiva y razonable. Así, se recomendó al Ministro de Obras Públicas y Transportes, emitir la directriz correspondiente a efecto de que el Departamento de Licencias proceda a interpretar correctamente el artículo 70 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N° 7331, rectificando los errores cometidos en contra de las personas adultas mayores, particularmente a todas aquellas cuya licencia les fue renovada por un período inferior al establecido en la Ley.

#### **f. Ausencia de políticas institucionales de atención preferencial**

La Defensoría de los Habitantes considera fundamental llamar la atención sobre la falta de medidas administrativas orientadas a definir una política de atención preferencial a favor de las personas adultas mayores en las diversas instituciones del sector público, ya que conforme a la experiencia acumulada en esta institución desde la promulgación de la Ley 7935, se ha estado vigilante del cumplimiento de las disposiciones creadas al efecto.

La atención preferencial ha sido entendida por la Defensoría de los Habitantes como la consideración particular que requieren las personas adultas mayores a partir de su especificidad etárea a efecto de garantizar un trato igualitario y equivalente en los diversos servicios utilizados por esta población. Dicha atención se deriva del principio de atención integral que rige la normativa de protección de este grupo poblacional, con miras a lograr la satisfacción de todas las necesidades de estas personas de acuerdo a sus capacidades funcionales y mentales desde los diversos ámbitos de su desarrollo personal.

En este sentido, ha sido criterio de esta Defensoría que la atención preferencial trasciende la mera ventanilla de atención especial, ya que la ley faculta la creación de mecanismos alternativos que faciliten a las personas mayores los trámites administrativos que requieran. De ahí, la importancia de revisar la necesidad de implementar a nivel institucional tanto las adecuaciones infraestructurales, como aquellas tendientes a facilitar un buen trato, entre las que se debe destacar el personal necesario. Asimismo, es importante subrayar que dicho personal debe poseer cierto grado de sensibilización y capacitación con el propósito de reconocer a las personas adultas mayores como sujetos de derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

Conforme con lo anterior, en este período es fundamental hacer énfasis en el tema, ya que la casuística reportada, de algún modo refleja que la atención preferencial no ha sido incorporada

dentro de las políticas institucionales, ausencia que se traduce en un trato desigual o discriminatorio en contra de las personas adultas mayores usuarias de múltiples servicios públicos.

En este informe, se apuntan dos casos; sin embargo, cada uno reviste de un carácter especial. En uno de ellos, la institución denunciada, por su mandato, está llamada a la atención de esta población, al igual que de otros grupos que requieren de protección especial en razón de su situación de vulnerabilidad.

El caso concreto versó sobre la situación de una adulta mayor que requirió los servicios del IMAS, como única instancia autorizada reglamentariamente para certificar la condición de persona adulta mayor sola, constancia necesaria para poder realizar las diligencias relacionadas con otros beneficios que les han sido otorgados.

Dicha institución expuso dudas de orden práctico para la aplicación normativa correspondiente, razón por la cual la Defensoría realizó una instancia con el fin de valorar diferentes alternativas a favor de la adulta mayor, en resguardo de sus derechos y la posible afectación particular. Siendo que la propuesta fue rechazada de plano por la oficina regional y el asunto fue elevado a la Dirección Jurídica del IMAS, que aún no se pronuncia. Esto evidencia la falta de apertura institucional ante el no reconocimiento de la atención preferencial que demandaba la interesada, así como la falta de sensibilización de las funcionarias responsables del caso.

Dicho actuar se tradujo en un retraso administrativo injusto, que requirió la intervención formal de otras entidades como el mismo ente rector de vejez y envejecimiento, con el propósito de evitar la lesión de los derechos de la adulta mayor. No obstante, haber sido resuelto favorablemente y de modo especial, dado que aún está pendiente el criterio jurídico de la institución, no se debe perder de vista la afectación particular de la adulta mayor, quien debió disponer de guía y apoyo constante por parte de esta Defensoría a fin de solventar una importante necesidad básica, como lo es la vivienda, ante las consecuencias derivadas del obrar administrativo.

Desde un enfoque de derechos la situación expuesta resulta inadmisibles, dado que no sólo atenta contra el derecho de la adulta mayor a una vivienda digna, así como a una buena calidad de vida, sino que la institución no cumplió con lo establecido en los artículos 13 y 15 de la Ley Integral, para la Persona Adulta Mayor en relación con un trato preferente y el servicio de asistencia social, dada la condición de adulta mayor de la interesada, situación que merece la evaluación de la jerarquía institucional.<sup>7</sup>

En el segundo caso, se trata de una institución, que si bien reconoce la ausencia de la política correspondiente, indica contar con algunas medidas delegadas en el encargado de la vigilancia de la sucursal denunciada. Específicamente, el caso responde al planteamiento de un habitante que denuncia que en el Registro Civil de Alajuela no existen ventanillas especiales, ni medios alternativos de atención para esta población, así como para personas con discapacidad y mujeres embarazadas. Mediante la información recabada se comprobó que, a pesar de las medidas señaladas por la institución, no existe un respaldo formal que revele la existencia de alguna directriz al respecto.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el respeto del derecho a la atención preferencial y su correspondiente implementación, mediante la definición de actuaciones y procedimientos alternativos, es fundamental para promover una participación más activa de

---

<sup>7</sup> Ver informe final Oficio 02691-2004-DHR del 23 de marzo de 2004. (Expediente 15773-22-2003)

este sector social para el ejercicio de sus derechos. Además, se concluye que dentro de esta política, debe agregarse un componente esencial como la creación de espacios de sensibilización y capacitación de las funcionarias y funcionarios públicos cuya actuación está vinculada con esta población, lo cual redundaría en un beneficio que permite minimizar los efectos del retraso en las adecuaciones infraestructurales y fortalece la atención con el mejoramiento de las actitudes, los procedimientos y la designación de la partida presupuestaria respectiva.

Al efecto es importante exhortar al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, con el fin de promover las acciones tendientes al logro de este propósito, desde las instancias que los conforman como entes multiplicadores de estas políticas. Se considera, que este tema resulta urgente de integrar en la propuesta orientada a la formulación de un Código de la Vejez impulsada por ese órgano.

**g. Otros aspectos relacionados con la estructura institucional de protección**

*i. Del inicio del proceso de acreditación de centros de atención de personas adultas mayores por parte del Ministerio de Salud*

Este tema deviene del proceso de evaluación de establecimientos de atención de personas mayores para la concesión del permiso de funcionamiento o habilitación, que también ha sido un tema frecuente en los últimos cinco informes anuales rendidos por esta Defensoría.

Las acciones realizadas, mediante la emisión de resoluciones con recomendaciones específicas, así como aquellas del seguimiento dado a este proceso en el período anterior evidencian que pese a haberse concluido el último plazo otorgado por el Ministerio de Salud a las organizaciones prestatarias de estos servicios para el cumplimiento de los requisitos de habilitación, aún un porcentaje significativo de los establecimientos no han podido obtener el acto administrativo de autorización.

De igual modo, se ha dado seguimiento cercano a este proceso con el fin de impulsar y recomendar las medidas administrativas necesarias para su adecuado desarrollo, considerando indispensable una revisión minuciosa de la normativa aplicable, con el propósito de que los evaluadores a nivel nacional logren priorizar el cumplimiento de requisitos o estándares atendiendo a la relación existente entre envejecimiento, calidad del servicio y derechos fundamentales de la población adulta mayor. En este sentido y de conformidad con el resultado alcanzado, se ha considerado que el cumplimiento de las medidas recomendadas, no resulta acorde con la atención demandada por el grupo usuario de estos servicios.

En el presente período se confirma lo expuesto. De conformidad con el informe remitido por la Dirección de Servicios de Salud, del Ministerio del ramo, en el mes de abril de 2004, se señala que del total de 153 establecimientos evaluados, 66 disponen de la habilitación completa por un plazo de cinco años y 87 cuentan con una habilitación provisional, sin que se mencione el plazo para el vencimiento de la autorización temporal.

Conforme con lo anterior y a propósito de un caso particular por medio del cual esta Defensoría hizo énfasis en la necesidad de revisión del proceso de atención ofrecido por los establecimientos, la Dirección citada, en enero del 2004, informó que los aspectos solicitados por la Defensoría "*serán tomados en el proceso de formulación de la Norma de Acreditación en este año, evaluando estándares de proceso y resultados*".<sup>8</sup> Posteriormente, este dato fue ampliado mediante la información que indica que el Ministerio de Salud iniciará el proceso de la

<sup>8</sup> Expediente N°8862-22-2000, Informe Final Oficio 13140-2003-DHR del 19 de mayo de 2003.

formulación de la Norma de Acreditación para los Establecimientos de Atención Integral a las Personas Adulta Mayores.<sup>9</sup>

De esta forma, llama poderosamente la atención de esta Defensoría el hecho de que el Ministerio plantee el inicio de la fase de acreditación a pesar de no haberse terminado la evaluación previa correspondiente a la habilitación a más del cincuenta por ciento de los establecimientos.

Si bien se tiene claro que la acreditación, inicialmente se promovió como un acto voluntario de las organizaciones para someterse a un proceso de aseguramiento de la calidad, lo cual promovió la reforma legal a la Ley 7935 para sustituir acreditación por permiso de funcionamiento, esta Defensoría es del criterio que el Ministerio de Salud debe abocarse a la revisión del proceso de habilitación realizado a la fecha y llevarlo a buen término, antes de enrumbar acciones hacia otro proceso también dirigido a estos establecimientos, cuando la mayoría de ellos no termina de cumplir el piso básico para garantizar su correcto funcionamiento.

Es importante traer a colación lo expuesto por esta Defensoría en el informe de labores del período 2001-2002 relacionado con la reforma legal citada, en el sentido de que las organizaciones de bienestar social se vieron sumamente afectadas para el cumplimiento de la acreditación en razón de la supeditación que esta representaba para poder percibir recursos públicos por parte del CONAPAM. Así, se impulsó dicha reforma con el fin de que la distribución de fondos públicos se diera en función del cumplimiento de la habilitación o permiso de funcionamiento y no por el otorgamiento de la acreditación, como finalmente se aprobó.

En este orden, cabe destacar que durante el período que cubre este informe, mediante el Voto 2003-08471 del 13 de agosto del 2003, la Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Hacienda la entrega de los fondos provenientes de la Ley 7972 de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, pendientes al ejercicio económico del año 2001 por parte del CONAPAM a las organizaciones de bienestar social. Este recurso fue presentado por la presidencia de la Junta Directiva de la Federación Cruzada de Protección al Anciano en contra del Ministro de Hacienda y la Presidenta del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, de ese entonces. Dicha resolución indica: ***"(...) la Sala considera que la omisión del Ministerio de Hacienda vulnera el Derecho de la Constitución, en la medida en que repercute sobre la protección especial a que tiene derecho toda persona adulta mayor, en los términos del artículo 51 constitucional. Cabe reiterar lo dicho en la sentencia transcrita en cuanto a que en tratándose de los "recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales"; consecuentemente, la Sala considera que el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar los recursos que ha percibido con destino específico (...)"***. (El destacado no corresponde al original).

Asimismo, se considera fundamental el cumplimiento de la recomendación formulada al Ministerio de Salud por esta Defensoría dirigida a realizar la consulta formal ante la Dirección de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio, acerca de las medidas que se adoptarán tendientes a armonizar las disposiciones contenidas en el Reglamento General de Habilitación de Establecimientos de Salud y Afines, las Normas de Habilitación de los Establecimientos de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor

<sup>9</sup> Oficio de Referencia DSS-UA-123 del 30 de marzo de 2004 de la Unidad de Acreditación del Ministerio de Salud.



y la Ley General de Salud. Respecto a esta recomendación, según información recientemente remitida por la Dirección de Servicios de Salud, se indicó que la consulta mencionada aún está pendiente de estudio y la Unidad de Acreditación es la dependencia encargada de establecer la coordinación necesaria con la Dirección Jurídica para los efectos correspondientes.

Igualmente, se estima que las acciones recomendadas, resultan impostergables en virtud de la necesidad de dar prioridad a las denuncias planteadas en relación con el funcionamiento de los programas y el abuso o maltrato institucional, de manera tal que se revise el grado de prevalencia del objeto de la denuncia, la carencia de procedimientos claros para el abordaje respectivo y la posterior evaluación simultánea de los indicadores (estructurales, de proceso y de resultado) que garanticen el mejoramiento de las condiciones, sin menoscabo de los derechos fundamentales de la población usuaria.

Es importante aclarar que la Defensoría de los Habitantes considera que la etapa de habilitación debe ser concluida con el fin de introducir a los establecimientos en el proceso de acreditación; sin embargo, es necesario adoptar las medidas señaladas con el propósito de homologar criterios para así poder planificar y asegurar una calidad adecuada de los servicios.

A modo de ilustración, cabe agregar que en este periodo se resolvió el caso de un establecimiento en el cual se dio un antecedente de maltrato en contra de la población usuaria y, además se trata de un establecimiento que presenta un porcentaje notable en cuanto a cumplimiento de estándares de la Norma de Habilidadación. Las personas usuarias de este centro, reconocieron la atención recibida en términos de condiciones físico sanitarias; sin embargo, destacaron la necesidad de sensibilización y capacitación del personal de atención directa en el manejo de la vejez. Las condiciones físico sanitarias se enmarcan dentro de la etapa de habilitación de un establecimiento en lo relacionado con los aspectos estructurales, quedando claro que en las siguientes fases de evaluación de la calidad de servicios por parte de las autoridades sanitarias, se impone la necesidad de enfatizar en proceso y resultados en áreas como capacitación, terapia ocupacional, atención en salud, prevención y atención de la violencia. Es importante agregar, que al margen de las recomendaciones planteadas por esta Defensoría al Ministerio de Salud, la propia administración del centro de atención inició un proceso para la adopción de las medidas correctivas, sin necesidad de que las autoridades públicas intervinieran directamente.<sup>10</sup>

De conformidad con lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes destaca la importancia de acelerar la conclusión del proceso de otorgamiento del permiso de funcionamiento (habilitación) a los establecimientos de atención, dado que a la fecha, **esta modalidad de servicio ha sido seleccionada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor como la alternativa disponible para la implementación del modelo de atención de la población en riesgo.** En este sentido, se llama la atención acerca de las competencias del ente rector dentro del sistema de supervisión gubernamental para mejorar la calidad de atención en estas instituciones. Se considera que conforme se avance a la etapa de acreditación, la evaluación de la atención y sus resultados permitirán medir, no sólo la calidad del servicio mismo, sino también su incidencia en la calidad de vida de la población y su bienestar.

---

<sup>10</sup> Expediente 11828-22-2001, Informe Final Oficio 03846-2004-DHR del 30 de abril de 2004.



*ii. De la condición de persona adulta mayor sola para optar al bono de la vivienda*

En el período 1999-2000 la Defensoría de los Habitantes analizó la aplicación la Ley 7950 sobre reformas a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda N° 7052, constatando en el año 2000, la emisión del Reglamento para la Tramitación de Bonos Familiares de Vivienda a Personas Adultas Mayores Solas. No obstante, en el presente período se conocieron algunas dificultades en la aplicación de este beneficio. Básicamente, el caso concreto se refirió a la creación y aplicación de los instrumentos creados para la acreditación de la condición de persona adulta mayor para tener acceso a un bono de vivienda.

Dicha acreditación o reconocimiento debe ser otorgado por el IMAS mediante la respectiva certificación que consigne el carácter de persona adulta mayor sola de la o el solicitante. Una oficina regional de ese Instituto incurrió en una incorrecta apreciación de los requisitos y condiciones establecidas en el Reglamento apuntado en su artículo 2, con lo cual negó la certificación respectiva a una adulta mayor. El argumento expuesto indicaba que la interesada *"vive arrimada en casa de una amiga (...) por lo anterior y de acuerdo a la normativa legal, la adulta mayor no vive sola, por tanto no cumple con lo establecido (...)"*

Con base en este caso, esta Defensoría retomó algunas conclusiones, que oportunamente había manifestado en relación con las disposiciones de carácter reglamentario, en el sentido de que las autoridades de vivienda en forma conjunta con el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, debían evaluar con cierta periodicidad la forma en que se está aplicando el reglamento de cita, en concordancia con los objetivos propuestos en la reforma legal para el pleno goce del beneficio de parte de este grupo de población.

Si bien, es de recibo la preocupación de las funcionarias involucradas en el caso en referencia por el eventual mal uso de este beneficio, esta Defensoría enfatizó que corresponde a las entidades autorizadas por el Sistema Nacional para la Vivienda, adoptar las previsiones del caso para evitar la segregación indebida de núcleos familiares con el afán de optar ficticiamente por los beneficios del bono familiar de la vivienda para la Persona Adulta Mayor Sola y, para asegurar de esa forma el correcto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, sin que ello suponga, per se, obstaculizar, al punto de hacer nugatorio el efectivo disfrute del derecho.

Es importante destacar, la intervención del CONAPAM, durante la etapa de investigación del caso señalado, así como en las acciones posteriores registradas a la fecha, tendientes a conocer el resultado de la consulta presentada ante la Dirección Jurídica del IMAS, al igual que el detalle de los procedimientos operativos definidos por el BANHVI para este tipo de casos. Esto, en procura del cumplimiento de la recomendación vertida sobre el particular, a fin de evitar la violación de los derechos de la población adulta mayor acreedora de este beneficio. Recomendación que se encuentra en etapa de seguimiento por parte de esta Defensoría con miras a evitar situaciones semejantes como la experimentada por la adulta mayor.

La situación particular de la anciana concluyó con la realización de un nuevo estudio socio económico por parte del IMAS, el cual a todas luces resultó tardío, ya que la interesada por el temor de no calificar según los criterios del IMAS, decidió modificar sus condiciones de alojamiento y mediante su propio esfuerzo alquiló una casa en forma independiente.

*iii. De la violencia en contra de las personas adultas mayores*

Al igual que en los períodos anteriores ha sido recurrente el tema de la violencia en contra de la población adulta mayor, pese a las limitaciones de orden legal que impiden a la Defensoría de los Habitantes su intervención directa. De este modo, esta Defensoría ha emitido criterio acerca de la insuficiencia de las respuestas públicas en el abordaje de la violencia en contra de este grupo etéreo, el cual se corroboró en la resolución de un caso concreto durante este período.

La investigación del caso versó sobre la actuación de las distintas instancias, en principio dispuestas para la atención de la violencia intrafamiliar, cuya revisión permitió hacer el análisis de la ruta crítica del caso específico. Esta ruta crítica va desde la recepción de la llamada en la línea de emergencia, la atención brindada por la instancia legalmente establecida para conocer asuntos de violencia intrafamiliar, la referencia al segundo nivel de atención en salud, así como la atención del tercer nivel o Centro Hospitalario, que conjuntamente con esta Defensoría adoptó las medidas correspondientes, incluida la reubicación posterior de la víctima en un Hogar de Ancianos. De esta manera, se constataron una serie de debilidades en el sistema a fin de brindar una respuesta oportuna y eficaz como la demandada por la mujer adulta mayor en situación de agresión y abandono.

Asimismo, resultó evidente la falta de efectividad acusada por la persona quejosa en relación con la atención dirigida a la población adulta mayor en situación de violencia, abandono y pobreza, así como la necesidad de evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones orientadas para garantizar su protección especial. En razón del caso, recobraron vigencia las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor en su carácter de entidad responsables de brindar y garantizar la protección requerida por este grupo etéreo.

Se destacó la recomendación girada en torno al abordaje integral de la violencia en contra de las personas adultas mayores, siendo necesario considerar la diversidad de variables, en función de las cuales se determinarán las estrategias de intervención y el plan de atención que comprenda no sólo la disponibilidad de respuestas ágiles y oportunas de reubicación cuando la integridad o la vida estén en peligro, sino también la referencia para el ingreso a un hospital, al igual que a las autoridades policiales, la atención domiciliaria, la remisión a la fiscalía, el acompañamiento y apoyo emocional, entre otras.

En este orden se ha señalado al CONAPAM la urgente necesidad de conformar una red de atención a la violencia, debidamente articulada y eficiente mediante un modelo de atención uniforme para esta población específica que se encuentra en situación de violencia, abandono e indigencia. Conocedora esta Defensoría de la escasez de recursos institucionales para la atención de esta problemática, el criterio esgrimido desde el año 2000 fue retomado en el informe del caso de cita, acerca de la obligada coordinación interinstitucional e intersectorial.

Por esa razón, se ha reiterado que el componente adulto mayor debe ser integrado de manera efectiva dentro del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, dado que dentro de su estructura se dispone de muchos de los mecanismos adecuados para la atención de las personas adultas mayores. Sin embargo, es fundamental subrayar que no todos esos mecanismos resultan conformes con las necesidades de atención de esta población.

De ahí la importancia de destacar el grado de riesgo para la víctima de violencia de este grupo poblacional partiendo de sus particularidades derivadas de su especificidad etérea. Por ello, es importante no perder de vista que en la mayor parte de los casos, la persona mayor ha perdido un alto grado de autonomía e independencia, limitando su capacidad para adoptar las acciones requeridas para salir del círculo de violencia.

Al efecto, se considera imprescindible incorporar el enfoque etéreo en el tratamiento de la violencia desde los distintos ejes de atención del Planovi realizando los ajustes pertinentes con

el fin de proveer la atención requerida, de modo tal que se construya un sistema eficaz de respuesta dentro de ese programa, pero a partir del reconocimiento e integración de la especificidad de conformidad con los derechos humanos de la población adulta mayor.

Es criterio de esta Defensoría que el CONAPAM tiene un importante rol en la elaboración de dicho proyecto, sobre todo en la creación y definición de medidas de atención inmediata en horas de atención no hábiles, lo cual obligatoriamente requiere del soporte que sólo podría asegurar una red debidamente articulada, la cual debe activarse desde la solicitud de atención urgente a partir del riesgo al que está expuesta la víctima. Es así como a partir de la determinación del grado de riesgo se facilita la adopción de las acciones posteriores para responder a la necesidad de la persona en situación de violencia.

En relación con la población y el grado de riesgo que reporte, es fundamental agregar, que los hombres adultos mayores también resultan ser víctimas del fenómeno de la violencia, dada su condición etárea, indistintamente de su historia de vida, en cuya atención el ente rector de la vejez se constituye en la instancia protectora. Otra contribución importante es la relativa al fortalecimiento de la incipiente red de apoyo promovida para responder a la demanda de atención a efecto de crear el modelo de atención recomendado.

Por consiguiente corresponde al CONAPAM liderar la creación del modelo de atención específica, dentro del cual se logre determinar una aproximación de la demanda de atención, la homologación de mecanismos específicos de detección del abuso, agresión y abandono, protocolos de atención existentes, con el firme propósito de determinar las acciones procedentes dentro de las competencias específicas de las instituciones involucradas en el abordaje de la violencia, tanto de orden administrativo como judicial, según sea el caso. Dentro de dicho plan es fundamental recordar la necesidad de atención de la población institucionalizada, que igualmente puede verse afectada por las distintas formas de violencia, de manera particular, la derivada por la negligencia o descuido de atención de las necesidades básicas enmarcadas en la relación de cuidado o guarda.

En el informe de labores correspondiente al período pasado, se hicieron observaciones a la labor desarrollada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor a esa fecha, a efecto de fortalecer las acciones encaminadas a la creación de ese proyecto específico e integral, evaluando los objetivos estratégicos e indicadores de resultado en procura de la reversión de las condiciones de riesgo social de esta población.

Se enfatizó en un elemento de suma importancia como lo es que la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor elevó a rango de delito las distintas formas de violencia en contra de las personas mayores, reforzando la obligación de denuncia de estos casos, así como aquellos presentados en los establecimientos de atención.

A la fecha de emisión de este informe, cabe destacar que en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes, en el seno del SINATEC, instancia de soporte técnico del CONAPAM y conjuntamente con el INAMU, se conformó la Comisión de Atención de la Violencia en la Población Adulta Mayor integrada por representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Ministerio de Salud, el IMAS, de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, del Hospital Nacional Blanco Cervantes y la Asociación Gerontológica Costarricense, incluida las dos entidades rectoras en Vejez y Género. La labor encomendada a la Comisión se desarrolla dentro de los ejes del PLANOSI: Promoción, Prevención, Detección y Registro, atención a las personas afectadas y a la población ofensora. Del mismo modo, el CONAPAM se ha integrado dentro de la Comisión de Seguimiento del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia. Asimismo, la Defensoría de los

Habitantes recientemente entró a formar parte de la Comisión de Atención de la Violencia en la Población Adulta Mayor, en procura de colaborar con su cometido, dentro del ámbito de sus competencias como instancia de fiscalización del sector público y de protección de derechos fundamentales.

A la vez, el CONAPAM ha adoptado otras acciones en forma paralela, como la suscripción de un convenio para la compra de servicios a las organizaciones de bienestar social para la atención de las personas adultas mayores en situación de agresión, abandono y estado de indigencia que presentan ciertos grados de dependencia. Para la aplicación y ejecución de estos convenios y la selección de las personas beneficiarias se constituyó la "Comisión de selección de instituciones de bienestar social y evaluación de personas mayores en riesgo social, por ser víctimas de abuso y abandono", integrada por trabajadoras sociales del Consejo y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, institución que afilia a las organizaciones prestatarias de servicios para la población adulta mayor que manejan recursos públicos.

El financiamiento correspondiente proviene de los fondos obtenidos mediante la ley de cargas tributarias a cigarrillos, licores y cervezas N°7972 y el proyecto se ubica dentro del programa "Construyendo Lazos de Solidaridad". En la actualidad se ha firmado este convenio con 8 Hogares de Ancianos, ubicados en las provincias de San José, Alajuela y Heredia.

La Defensoría de los Habitantes reconoció que estas acciones son concordantes con las recomendaciones formuladas; sin embargo, se ha advertido al CONAPAM acerca de la urgencia de disponer de alternativas de atención inmediata a las personas en tales condiciones atendiendo al grado de riesgo en relación con su integridad física y emocional, así como la adopción de las medidas administrativas cautelares respectivas y de orden jurisdiccional. Se subraya que las medidas alternativas deben implementarse en forma paralela a la creación del modelo específico de atención.

En el mismo orden, cabe apuntar la iniciativa surgida respecto la integración de una Comisión de Redacción para un Código de la Vejez en coordinación con personal capacitado en el tema de violencia en el ámbito legal del Ministerio de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, se considera que a partir de los avances que reporte el trabajo desarrollado por la Comisión de Violencia citada, es importante integrarlos paulatinamente en la propuesta legislativa con el fin de garantizar la efectividad de la política de atención a la Violencia en contra de las personas adultas mayores.

Es importante adicionar, que la Defensoría de los Habitantes manifestó el interés de brindar el apoyo técnico a la Comisión de Redacción del Código de la Vejez, de conformidad con la experiencia registrada en la institución y con muy buenos resultados en otras iniciativas legales como el Código de la Niñez y la Adolescencia, legislación diversa en materia de Mujer, entre otras, quedando a la espera de la convocatoria respectiva.

#### *iv. De la accesibilidad en el transporte público*

La Defensoría de los Habitantes ha manifestado reiteradamente que el transporte público es un servicio que permite a las personas el acceso a otros servicios, así como el ejercicio de sus derechos. Por ello, el servicio de transporte público debe ser accesible a toda la población, en especial para aquellas personas que presentan una discapacidad por diversas razones, incluidas las propias del proceso de envejecimiento individual. De forma tal, que si las unidades de transporte no cuentan con ciertas características que permitan su fácil acceso, se está frente a una incuestionable discriminación en relación con estas personas.

Esta materia ha sido regulada por las disposiciones de la Ley de Igualdad para las Personas con Discapacidad N° 7600 y su Reglamento relativas al transporte público, la cual obliga a las

empresas autotransportistas a realizar las modificaciones correspondientes en la flota de autobuses, razón por la que vía transitorio, se dispuso el plazo de 7 años para su cumplimiento, bajo la responsabilidad y la supervisión del Ministerio de Obras Públicas en la autoridad del Consejo de Transporte Público, como ente fiscalizador del transporte público.

En el Informe Anual correspondiente al período anterior, esta Defensoría reseñó las acciones necesarias para complementar lo establecido en la Ley 7600 y su Reglamento, destacando entre éstas, la conformación de una Comisión con el fin de determinar el costo económico real para el sector transportista para el cabal cumplimiento. Por medio de esta Comisión, en la que también participó la Defensoría de los Habitantes, se solicitó al Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) su apoyo para la elaboración de las normas técnicas respectivas para el transporte público.

Como resultado se obtuvo una propuesta que contempla aspectos, tales como: puertas, pisos, gradas, pasillos, rotulación, señalización, rampas móviles, entre otros, denominada Norma Técnica Inteco 2003-05-05, INTE 03-01-13-03 Características Técnicas de los Vehículos de Transporte Colectivo, Urbano, Público y Privado Accesibles.

Esta Norma fue remitida al Consejo de Transporte Público por ese ente normalizador, el cual adoptó el acuerdo para realizar los trámites correspondientes con el fin de celebrar la consulta pública para su posterior oficialización. A la fecha, de emisión de este Informe, se desconocen las acciones concretas tendientes a la finalización del proceso de validación y publicación de la Norma.

No obstante, es fundamental señalar, que el retraso atribuible al Consejo de Transporte Público, en el proceso de la formulación y oficialización de la Norma Inteco, no exime a esa dependencia, ni al Ministerio del ramo, respecto a sus competencias de fiscalización para el cumplimiento de la normativa contenida en el Reglamento de la Ley 7600, en cuanto a la obligatoriedad de adaptación de las unidades de transporte público, conforme con el principio de accesibilidad.

Al amparo de estas consideraciones en el período que cubre este informe, se tramitan y resuelven varias quejas, entre las que cabe destacar las referentes a dos empresas autotransportistas del área metropolitana. Valga señalar su importancia en virtud de la amplia cobertura en la prestación del servicio que incluye varios cantones, no así por su calidad, dado que no han cumplido con las medidas correspondientes conforme las especificaciones técnicas, según lo dispuesto por la Ley 7600 y su reglamento.<sup>11</sup>

Por lo anterior, esta Defensoría llamó la atención del Consejo de Transporte Público acerca de la urgente necesidad de conciliar la normativa aplicable, ya que el proceso de su aplicación corresponde a esa entidad y la exigibilidad está vigente al haber transcurrido el período transitorio dispuesto en la ley. El Consejo de Transporte Público debe retomar las acciones tendientes a la puesta en vigencia de la Norma Inteco 2003-05-05, INTE 03-01-13-03, así como el resultado de la consulta pública acordada con el fin de integrar las modificaciones generadas según la propuesta inicial en el marco del Reglamento de la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

De esta forma, la Defensoría de los Habitantes formuló al Consejo de Transporte Público las recomendaciones correspondientes con el fin de evitar que esa dependencia alegue la no vigencia de la Norma Inteco, para justificar la falta de acción e incapacidad de respuesta en

---

<sup>11</sup> Ver expedientes 12361-22-2002 y 14876- 22-2003 (Oficios 03853-2004-DHR y 03854-2004-DHR del 30 de abril de 2004, respectivamente)

relación con la unificación de criterios técnicos para llevar a la práctica el Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Público.

## **2. Población con Discapacidad**

### **a. Introducción**

En el periodo 2003-2004, en relación con el tema de los derechos de las personas con discapacidad, la Defensoría de los Habitantes tiene que reportar diversos acontecimientos relevantes a efecto de los procesos de exigibilidad de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad. En primera instancia, cabe destacar el vencimiento de varios plazos establecidos en la Ley N° 7600 entre los cuales se encuentra el relativo a la accesibilidad plena al sistema de transporte público. Amén de estos señalamientos que sobre el particular ha realizado esta Defensoría, es importante indicar que antes del vencimiento de esos plazos, organizaciones de la sociedad civil desarrollaron diferentes acciones dirigidas a demandar el cumplimiento de las normas contenidas en dicho cuerpo normativo.

Entre esas acciones cabe destacar la conformación de una comisión integrada por representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y de altos funcionarios y funcionarias del Gobierno encabezados por la Primera Vicepresidenta de la República. Dicha comisión llegó a una serie de acuerdos que tienen el propósito de acelerar el cumplimiento de la Ley N° 7600. Muchos de esos acuerdos, se podría afirmar aunque parezca extraño, si bien no son plenamente conformes con la Ley, dado que el acatamiento de la normativa es aún deficitaria, significan en la práctica un avance cualitativo en el estado de la situación.

Ante estas acciones de exigibilidad, se requiere reflexionar en torno a los mecanismos de verificación del cumplimiento de la Ley N° 7600, puesto que no es suficiente el mero establecimiento de plazos en un cuerpo normativo sino que es importante, además, incorporar instrumentos efectivos de ejecución y control. En ese sentido, la Ley N° 7600 no cuenta con tales disposiciones necesarias para garantizar la plena observancia de una normativa de avanzada en reconocimiento de derechos. Esta reflexión tiene el objetivo de que a futuro cuando se promulguen nuevas leyes en el campo de la discapacidad, se tenga presente la relevancia de dotarla de las herramientas que efectivamente permitan pasar del enunciado normativo a la práctica.

En el ámbito internacional, esta Defensoría resalta el proceso de elaboración del Proyecto de Convención Internacional Amplia e Integral Para Promover y Proteger los Derechos de las Personas con discapacidad. Durante muchos años el movimiento internacional de las personas con discapacidad abogó por la existencia de un tratado internacional, que desarrollara los derechos humanos de acuerdo con las necesidades de este sector de la población. A ese efecto, la Organización de Naciones Unidas conformó un Comité Especial encargado de la preparación de dicha Convención. A su vez este Comité nombró un grupo de trabajo para la redacción de un proyecto de instrumento jurídico de protección de derechos humanos. Grupo de trabajo en el que participa la Defensoría de los Habitantes como parte de la representación nacional y que tan pronto sea adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se espera que nuestro país esté presto a suscribir y ratificar.

Por otro lado, a nivel institucional, es importante señalar que mediante el acuerdo N° 870-DHR la Defensoría de los Habitantes instauró la Comisión de Discapacidad, cuyo objetivo es la promoción y coordinación de todas aquellas acciones necesarias a fin de garantizar el pleno

cumplimiento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su aplicación en las políticas, programas, planes, proyectos y servicios que brinda la Defensoría de los Habitantes de la República.

**b. Información estadística sobre las quejas presentadas en el tema de la Discapacidad**

A continuación se presenta un cuadro en el que se clasifican las quejas recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el presente periodo. Cada indicador de violaciones de derechos de la población con discapacidad se elaboró considerando la experiencia acumulada en la tramitación de investigaciones en esta temática.

**CUADRO No. 2**  
**Denuncias recibidas por hecho violatorio**  
**Periodo 2003-2004**

Hechos Violatorios	Denuncias
Denegación de la pensión por parálisis cerebral	8
Falta o insuficiencia de políticas públicas generadoras de empleo para personas con discapacidad	1
Violación al derecho a un ambiente educativo libre de barreras arquitectónicas	5
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud por la condición de discapacidad	1
Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	2
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	3
Existencia de barreras arquitectónicas en edificios de servicio y acceso público	3
Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad	4
Discriminación a los educandos mayores de edad con discapacidad por parte del sector educativo	3
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas con discapacidad	1
<b>Total</b>	<b>31</b>

Tal y como sucedió en el periodo anterior, el rechazo de las solicitudes de pensiones de parálisis cerebral profunda así como la cancelación de este tipo de beneficio, continúan siendo el primer motivo de presentación de quejas relativas a la temática de la discapacidad. Esta situación evidencia de nuevo la relación pobreza y discapacidad. Si se analiza a profundidad esta relación se arribará a la conclusión que tanto la pobreza como la discapacidad son dos fenómenos de exclusión social. No hay que justificar la afirmación que la pobreza es un fenómeno de exclusión social ya que resulta obvia. No obstante, para aquella persona que no ha tenido contacto con el tema de la discapacidad, la frase: "*la discapacidad es un fenómeno de exclusión social*" le podría parecer extraña ya que se concibe a ésta con una situación que se presenta en la vida de una persona como consecuencia de una enfermedad o lesión y no como una condición generada por un tipo de organización de la sociedad, que ha ignorado las necesidades específicas de las y los miembros de este sector de la población.



Un ejemplo que ilustra esta afirmación lo constituye el hecho de que la metodología para medir la pobreza de los núcleos familiares de las y los solicitantes de pensiones del Régimen No Contributivo, parte de la idea errónea de que todas las y los integrantes de las familias tienen las mismas necesidades invisibilizando aquellas derivadas de la discapacidad. La relación entre pobreza y discapacidad se amplía más adelante.

La inaccesibilidad al espacio físico es otro motivo de presentación de quejas en torno a la temática de la discapacidad que merece mencionarse, no solamente por el aspecto cuantitativo sino porque ejerce presión sobre las instituciones públicas ya que deben destinar mayores recursos económicos a ese rubro. Este es el caso que cada más las y los estudiantes con movilidad restringida demandan al Ministerio de Educación Pública para la modificación de las plantas físicas de los centros educativos.

Un tema que adquirió relevancia en el presente periodo es el relativo a las condiciones de acceso y permanencia de las personas con discapacidad en los puestos de trabajo. La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio a raíz de diversas situaciones que se han conocido en que pese a la preparación académica con que cuenta, la persona no ha podido conseguir un empleo. No es la primera vez que la Defensoría de los Habitantes aborda el tema del acceso al empleo de las personas con discapacidad, lo novedoso en este informe es que se analiza la normativa sobre el fomento a las fuentes de trabajo.

Por otra parte, durante el presente periodo también destacan las quejas concernientes a la atención a las necesidades educativas de las personas mayores de edad con discapacidad. Existen en la actualidad pocos mecanismos que faciliten la permanencia de las personas con discapacidad en las escuelas y en los colegios, así como limitadas ofertas educativas para aquellas personas que no asistieron o no concluyeron la educación regular.

### **c. El transporte público accesible: una respuesta insuficiente de la Administración Pública**

El 29 de mayo de 2003, venció el plazo establecido por la Ley N° 7600 para que las unidades de transporte público cumplieran con las normas técnicas sobre accesibilidad contenidas en esta normativa, así como en su Reglamento. Ese mismo día, el Consejo de Transporte público en la sesión extraordinaria N° 07-2003, considerando, entre otros aspectos, que la Ley N° 7600 "*vino a establecer una gran cantidad de disposiciones tendientes a facilitar el libre desenvolvimiento e inserción en el mercado laboral, en el sistema educativo, en el asistencial, etc. y lo más importante en la libre y expedita movilización*", acordó:

- Otorgar un plazo máximo de tres meses, a partir del 30 de mayo del 2003, a todos los prestatarios del servicio remunerado de personas, modalidad de autobús, para la adaptación de todas las unidades a los requerimientos técnicos dispuestos en la Ley N° 7600.
- Ordenar a la Dirección Ejecutiva de este Consejo, tomar todas las medidas pertinentes para la correcta aplicación de toda la normativa referente al acceso de los medios de transporte de las personas con discapacidad, e incluso disponer de la debida coordinación con el Consorcio Riteve para la verificación de todas las especificaciones técnicas exigidas en la Ley y en su Reglamento.
- A partir de la firmeza de este acuerdo, no autorizar el inicio de operaciones de nuevos concesionarios o permisionarios que no cuenten con unidades adaptadas.

- Solicitar a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en los procesos de cuantificación de las empresas de transporte público remunerado de personas modalidad regular, sirva considerar las inversiones al revisar las unidades que prestan este tipo de servicio público producto del cumplimiento de la Ley N° 7600.

El Consejo de Transporte Público durante mucho tiempo fue omiso en cuanto a la exigibilidad plena de los requisitos técnicos de accesibilidad a los autobuses y no fue sino hasta el día en que finalizó el plazo otorgado por la Ley N° 7600, que emitió un acuerdo en el que apercibe a las y los permisionarios y concesionarios para que cumplieran los requisitos pertinentes. En criterio de la Defensoría de los Habitantes este acuerdo es extemporáneo ya que se debió tomar desde el día en que entró en vigencia la Ley N° 7600, a efecto de que paulatinamente a lo largo de los siete años establecidos por la Ley N° 7600 fuera renovándose la flotilla de autobuses. No se omite indicar que el plazo adicional de tres meses que concedió el Consejo de Transporte Público no tiene respaldo legal.

Cabe destacar que este acuerdo se logró, en buena medida, como producto de la presión ejercida por el movimiento de personas con discapacidad, el cual incluso presentó una petición de investigación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que todavía se encuentra pendiente de resolver. De igual manera, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial también ha intervenido para que el transporte público sea accesible para las personas con discapacidad, primero advirtiendo de la existencia de la normativa en los albores de su promulgación, posteriormente participando en comisiones en la que se discutía la temática.

Dado que tres meses después del plazo estipulado, aún no se contaba con las especificaciones técnicas relativas a las rampas en cuanto al tamaño, la ubicación y otras características, el Consejo de Transporte Público dispuso conceder mayor tiempo para que las empresas autobuseras realizaran las modificaciones pertinentes. La elaboración de dichas especificaciones técnicas estuvo a cargo de una comisión coordinada por el Instituto de Normas Técnicas (INTECO). Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el hecho que las normas que contienen las especificaciones técnicas no estén oficializadas, no significa que no sean exigibles las rampas a las unidades de transporte público, puesto que este requisito se encuentra contemplado en el Reglamento a la Ley N° 7600. Por otra parte, es el propio Consejo de Transporte Público el que no ha impulsado la oficialización de estas normas.

El 11 de setiembre de 2003, la Cámara Nacional de Transportistas, el Consejo de Transporte Público y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial firmaron un acuerdo en el que se comprometían a que en el mes de febrero del 2004, al menos se contaría con una unidad con rampa y sus respectivos anclajes en cada una de las rutas en el país, lo que equivale a 640 autobuses.

Paulatinamente, y como producto de la presión de la sociedad civil, no así del Consejo de Transporte Público, se incorpora al paisaje urbano de San José autobuses accesibles lo que hace poco tiempo se consideraba como imposible, lo que se constituye en un avance de suma importancia en el pleno reconocimiento de la ciudadanía de las personas con discapacidad, puesto que el asegurar a esta población su derecho a la educación, al trabajo y a la salud, en buena medida, comienza por garantizar el acceso al transporte público.

Si bien el número de autobuses adaptados es aún reducido, se percibe un cambio de actitud por parte de las empresas autobuseras las cuales anteriormente manifestaban que era imposible contar con unidades accesibles. Evidentemente, todavía hay muchas resistencias que superar.

Dentro de estas resistencias cabe destacar la presentación de dos acciones de inconstitucionalidad por parte autobuseros. Esas acciones arguyen la violación del principio de publicidad en el proceso de promulgación de la Ley N° 7600. Asimismo, fundamentan sus acciones al considerar que el exigir que la totalidad de la flotilla de autobuses cumpla con las normas técnicas de accesibilidad infringe el principio constitucional de razonabilidad. Cabe destacar que la Cámara Nacional de Transportistas indicó a la prensa escrita que no apoyaba dichas acciones y que está concentrando sus esfuerzos en emprender medidas tendientes a la aplicación de la Ley N° 7600.

Mediante los votos N° 00340-2004 y el N° 03902-2004, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia rechazó de plano ambas acciones. Las respectivas sentencias se encuentran en el proceso de redacción. No cabe duda, que con el rechazo de las acciones de inconstitucionalidad aludidas, la Ley N° 7600 se vio fortalecida y debe ser un acicate que impulse su cumplimiento.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes advierte que es un error centrar solamente la atención en la accesibilidad de los autobuses, cuando lo que plantea la Ley N° 7600 es la transformación de todo el sistema de transporte público, lo que implica, además de las unidades de transporte adaptadas, la necesidad de adecuar la infraestructura vial que facilite el abordaje y desabordaje de las y los pasajeros. De nada vale contar con unidades con rampas de acceso, por citar un ejemplo, si las paradas de autobuses no permiten desplegarlas. Estas estaciones y las aceras, entre otros, deben diseñarse y construirse de manera que se ajusten a las necesidades de las personas con discapacidad. De ahí que el esfuerzo para alcanzar un sistema de transporte público que puedan utilizar todas las personas, incluyendo las que presentan discapacidad, no sólo es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y Transporte al momento de otorgar o renovar las respectivas concesiones sino de muchas otras instancias como las municipalidades que están llamadas a jugar un papel fundamental en esta tarea.

El Consejo Nacional de Rehabilitación tomó el acuerdo de conformar una comisión integrada por representantes del Consejo de Transporte público, las empresas autobuseras, las organizaciones de personas con discapacidad y naturalmente, del ente rector en discapacidad, con el objetivo de operacionalizar el transporte público accesible. A febrero del 2004, de acuerdo con ese acuerdo, el 8% de la flotilla de autobuses debería contar con rampas.

Este Despacho no puede menos que señalar que este tipo de acuerdo es contrario a las disposiciones transitorias de la Ley N° 7600; sin embargo, se enmarca dentro de la realidad del cumplimiento de dicho cuerpo normativo. Obviamente no se puede cambiar toda la flotilla de autobuses en tres meses como se indicó en el acuerdo del Consejo de Transporte Público. La exigibilidad de las normas técnicas de accesibilidad de transporte público representa un compromiso de todas las partes involucradas, en el cual se tome en cuenta la situación socioeconómica del país no para justificar el incumplimiento, sino para elaborar planes que garanticen la observancia progresiva de las normas.

Finalmente, el 13 de mayo del 2004, se llevó a cabo en las inmediaciones del Estadio Nacional un acto que contó con la presencia del Presidente de la República, en el que se presentaron 100 autobuses accesibles.

#### **d. El Trabajo: un derecho no alcanzado por las personas con discapacidad**

De conformidad con la información suministrada por el Registro Nacional de Minusválidos del Consejo Nacional de Rehabilitación y Enseñanza Especial, de los datos arrojados por el Censo del 2000, se infiere que alrededor del 60% de las personas que presentan discapacidad en edad

productiva, no cuentan con empleo. Las personas no videntes son el segmento de la población con discapacidad que tiene más oportunidades de acceso a las fuentes de trabajo. Lo anterior no quiere decir que ese segmento de la población con discapacidad posean altas tasas de empleabilidad, sino que es que ha logrado mayores niveles de inserción.

En contraposición, las personas con retraso mental son las que tienen mayor dificultad para conseguir un empleo. Si bien la información del Censo del 2000, debe apreciarse con reserva ya que por primera vez se introdujo un módulo sobre discapacidad, y se requiere perfeccionar la metodología utilizada, lo cierto es que sus resultados son muy reveladores del estado situacional de la inaccesibilidad al trabajo de este sector de la población.

La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) publicó en el año 2003, el informe denominado "*La Hora de la Igualdad en el Trabajo*", en el cual se indica que "*la eliminación de la discriminación en el trabajo es un elemento indispensable de cualquier estrategia para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible*". En cuanto a lo que se refiere al acceso al trabajo en Costa Rica, dicho informe señala que las personas con discapacidad tienen muy pocas posibilidades de ocupar puestos de trabajo en el mercado formal, y la opción más común para ellas consiste en trabajar en pequeñas unidades familiares no estructuradas en el sector agrícola y en el de los servicios. Lo anterior explica, en buena medida, la diferencia de los ingresos percibidos entre las personas con y sin discapacidad. Estas últimas reciben un 11.5% más que las personas con deficiencias. Finalmente, señala este Informe que las personas con discapacidad pertenecen al grupo de trabajadores y trabajadoras que se caracteriza por ser "*las últimas en contratar y las primeras en despedir*".

Diferentes factores influyen en la dificultad que tienen las personas con discapacidad para conseguir un trabajo digno. En primer lugar, cabe indicar que las personas con discapacidad enfrentan muchos obstáculos para ingresar y permanecer en el Sistema Educativo Costarricense. A nivel de primaria se presenta mayor apertura para satisfacer las necesidades de las y los estudiantes con discapacidad, por cuanto se han desarrollado procesos de concienciación. Conforme se avanza en los diferentes niveles del Sistema Educativo las actitudes del profesorado son menos inclusivas, ya que se considera que en un ámbito de mayor exigencia académica las y los miembros de este sector de la población no deberían tener acceso. En secundaria, los obstáculos se multiplican y es muy frecuente escuchar que las y los docentes manifiestan que no estudiaron enseñanza especial para impartir lecciones a estudiantes con discapacidad. A pesar que en las universidades públicas se han creado programas para suministrar servicios para este tipo de estudiantes, lo cierto es que aún el profesorado asume posturas que obstaculizan la plena participación de la población con discapacidad. Obviamente, la baja escolaridad de las personas con discapacidad incide negativamente en las posibilidades de alcanzar un empleo.

Las actitudes del sector empleador es otro factor que se levanta como un obstáculo para que las personas con discapacidad tengan acceso a un empleo. Se encuentra muy arraigada en el mercado laboral la creencia de que la contratación de personas con discapacidad, repercute negativamente en la productividad de las empresas. Se parte de esta idea sin que se le conceda la oportunidad a las personas interesadas de demostrar lo contrario. La lógica del sistema económico vigente, que busca maximizar las ganancias y minimizar las pérdidas, conspira contra las opciones de las personas con discapacidad de incorporarse a la vida laboral.

Sin embargo, no sólo en el sector privado tiene lugar la discriminación en el campo laboral. Recientemente la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de una situación que se presentó en el Ministerio Hacienda, en la cual una persona que presenta retraso mental concursó en una terna para aspirar a un puesto de misceláneo y pese a que contaba con las

mejores calificaciones no fue elegido. Si bien la Administración Pública goza de una potestad discrecional para elegir a cualquiera de las y los concursantes de una terna, en este caso excedió los límites de la discrecionalidad toda vez que discriminó a esta persona por el hecho de presentar retardo mental y sin valorar sus capacidades, las cuales fueron demostradas a lo largo del concurso.

La falta de un entorno que se adapte a las necesidades de las personas con discapacidad, no sólo en su puesto de trabajo, sino en general en todos los espacios de participación social, es otro factor que contribuye a la discriminación en el ámbito laboral. Así por ejemplo, el espacio físico urbano no se encuentra diseñado adecuadamente para que las personas con movilidad restringida se trasladen hasta las empresas e instituciones en las cuales eventualmente trabajarían. De igual manera, la ausencia de autobuses adaptados dificulta y, en muchos casos, impide el acceso físico a los centros de trabajo.

Otros factores que contribuyen a la exclusión son la normativa discriminatoria, las actitudes subestimativas que adoptan las y los profesionales y los valores y prácticas que asumen las y los familiares.

La sociedad en su conjunto sufre las consecuencias negativas de la discriminación contra las personas con discapacidad, por cuanto se desperdician los talentos de un sector de la población lo que incide en una merma de la productividad, la competitividad y en el deterioro de la economía. De igual manera, se acentúa la desigualdad social.

Desde hace algunas décadas, el Estado costarricense tomó diferentes medidas de carácter legislativo tendientes a la promoción del empleo de las personas con discapacidad, entre las cuales cabe mencionar el artículo 23 de la Ley del Patronato Nacional de Ciegos que señala:

*"Las personas ciegas que deseen dedicarse al comercio, podrán instalar pequeños puestos en edificios del Estado o sitios públicos, para la venta de cigarrillos, periódicos, revistas y otros artículos similares, previo permiso de la autoridad respectiva, sujetándose a que tales instalaciones no desarmonicen con la estructura o presencia del lugar, ni alteren los servicios públicos. El permiso podrá ser cancelado en cualquier momento por razones justificadas."*

Esta disposición le abre las puertas a las personas no videntes para conseguir una fuente de subsistencia económica; sin embargo, es sumamente precaria puesto que en cualquier momento la jerarquía de la institución pública respectiva puede desalojar a la persona no vidente, argumentando que su actividad comercial desarmoniza o altera los servicios que se prestan lugar. El artículo en comentario le asigna una potestad muy amplia a la Administración dejando a la o el interesado, en muchos casos, a merced de criterios subjetivos. En el fondo, con este tipo de normas se incentiva que las personas con discapacidad se dediquen al comercio informal, una actividad poco estable y que al final de su etapa productiva no cuenta con un medio de subsistencia como una pensión que le asegure una vida digna.

Mediante la Ley N° 6727 del 9 de marzo de 1982, el Código de Trabajo fue reformado estableciéndose en su artículo 254 que el Poder Ejecutivo, previa consulta al Instituto Nacional de Seguros, al Consejo de Salud Ocupacional y al Consejo Nacional de Rehabilitación, fijará por vía reglamentaria *"las condiciones de trabajo de los minusválidos, -léxico que se utilizaba en esa época- en tanto no se emita una ley especial, y se establecerá las cuotas de colocación selectiva de minusválidos a que estarán obligados las empresas públicas y privadas"*. Si embargo, el Poder Ejecutivo nunca emitió el reglamento en el que se fija las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, ni las cuotas de colocación selectiva.

Al respecto cabe indicar que con la promulgación de la Ley N° 7600 el país cuenta con una normativa especial que regula esta materia, obviamente con un marco conceptual muy diferente al que motivó la reforma apuntada, que contaba con una visión sobreprotectora. Por otro lado, se debe señalar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante el voto N° 00616-1999 del 29 de enero de 1999, declaró inconstitucional el artículo 13 del Código de Trabajo que disponía que las empresas de cualquier

clase deben tener contratado al menos el 90% de trabajadores nacionales. Del mencionado voto se podría desprender cierta restricción a la imposición de cuotas en materia laboral; no obstante, si se analiza a profundidad el artículo 13 del Código de Trabajo se infiere que era una norma dirigida a excluir a un sector de la población del derecho al trabajo. No obstante, tener presente tal precedente jurisprudencial, se debe analizar cuando la situación es contraria, es decir, una disposición que establezca una cuota para incorporar sectores poblacionales que experimentan procesos de exclusión laboral, a manera de acción afirmativa que contribuya a eliminar las barreras que obstaculicen el acceso al empleo.

En todo caso, es importante indicar que el tomar medidas como la imposición de cuotas debe tener un carácter temporal, es decir, que requieren de un límite al cabo del cual se revise su eficacia a efecto de verificar si se alcanzó el objetivo propuesto, o al menos, se logró elevar el porcentaje de personas con discapacidad que fueron contratadas.

Finalmente, cabe agregar que es de dudosa constitucionalidad que un reglamento imponga una cuota de trabajadores que obligatoriamente deben contratar las empresas privadas, por cuanto esto significa una limitación al derecho a la libre contratación y, por tanto, es reserva de ley.

El 19 de mayo de 1988, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Incentivo a favor de los Empleadores que contraten Personas con Discapacidad. Según este cuerpo normativo las empresas pueden deducir del impuesto sobre la renta:

*"Los sueldos, los sobresueldos, los salarios, las bonificaciones, las gratificaciones, las regalías, los aguinaldos, los obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados, siempre y cuando proceda y se hayan hecho las retenciones y enterado los impuestos a que se refiere el artículo II de esta Ley.*

*Además, podrá deducirse una cantidad igual adicional a la que se pague por los conceptos mencionados en el párrafo anterior a personas lisiadas que presenten limitaciones físicas, graves, de acuerdo con los requisitos, condiciones y normas que se fijen en el reglamento de esta Ley."*

La citada disposición ha sido poco efectiva en virtud de que las empresas deben realizar trámites engorrosos y excesivos, para deducir los salarios de las personas con discapacidad del impuesto sobre la renta convirtiendo este incentivo en poco atractivo para el sector empleador y, por ende, de escasa efectividad para mejorar las condiciones de accesibilidad al trabajo de las personas con discapacidad. Es importante iniciar un proceso de revisión de la citada norma a la luz de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, a efecto de que las gestiones de exoneración sean más expeditas y de esa manera, contribuya a elevar la tasa de empleo de las personas con discapacidad.

En virtud a las reducidas posibilidades de las personas con discapacidad de alcanzar las fuentes de trabajo, la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, promulgada el 18 de abril de 1996, incluyó un capítulo relativo al acceso al trabajo. El artículo 23, con el cual inicia dicho capítulo, indica:

*"El Estado garantizará a las personas con discapacidad, tanto en zonas rurales como urbanas, el derecho de un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales".*

De conformidad con la doctrina emanada de la Sala Constitucional el derecho al trabajo presenta una doble condición. Toda persona tiene la libertad *"de escoger de una multitud de ocupaciones lícitas la que más le convenga para la consecución de su bienestar"* (voto N° 0877-95) y, correlativamente, el Estado debe *"vigilar, proteger, fomentar e implementar por todos los medios correspondientes, cerciorándose de que en todos los organismos oficiales o privados, no se apliquen políticas públicas de empleo discriminatorias a la hora de contratar, formar, ascender o conservar a una persona en un empleo"* (voto N° 022-95).

El Estado no se encuentra en la obligación de proveerle empleo a todas las personas con discapacidad, sino debe velar por la creación de las condiciones mínimas que permitan a las y los miembros de este sector de la población disfrutar del derecho al trabajo. Esto implica la puesta en práctica de políticas de prospección, colocación y promoción del empleo para las personas con discapacidad atinentes a la eliminación de obstáculos para su incorporación al mercado laboral. Dentro de esas políticas debe contemplarse la creación de servicios accesibles y oportunos para la población meta.



El artículo 24 de la Ley N° 7600 establece una serie de prácticas que se califican como actos discriminatorios por razón de discapacidad, entre los cuales está el no adaptar los mecanismos de reclutamiento de personal a las necesidades de las personas con discapacidad, el exigir requisitos adicionales y el no emplear a una persona por el sólo hecho de presentar discapacidad. Esta disposición también se enmarca dentro de la obligación del Estado de velar por las condiciones que faciliten la consecución de trabajo para las personas con discapacidad. Sin embargo, las consecuencias de quebrantar esta norma son muy leves por tanto, no tienen el carácter persuasivo ya que la sanción asciende a la mitad del salario mínimo legal. Asimismo, el artículo 84 del Reglamento a la Ley N° 7600 ordena la adecuación de los procedimientos y mecanismos de selección de personal a las necesidades de las personas con discapacidad.

Comentar cada artículo del capítulo del Acceso al trabajo trasciende el propósito de este informe; no obstante, se considera relevante destacar los artículos 26 y 30. El primero de ellos, señala que el Estado debe asesorar al sector empleador para que adapte el entorno y para que provea servicios de apoyo. Esta disposición se desarrolla en el artículo 80 del Reglamento de la Ley N° 7600 que dispone que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procurará las subvenciones temporales y préstamos para las adaptaciones de los puestos de trabajo. En cuanto a lo que se refiere al artículo 30, es importante indicar que éste le asignó una función específica al Ministerio de Trabajo, la de organizar servicios de readaptación, colocación y reubicación en el empleo de personas con discapacidad, mediante el mantenimiento de un equipo de profesionales que, de acuerdo con el artículo 69 del Reglamento, debe tener cobertura nacional.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con la información suministrada por esa cartera con motivo de la apertura de una investigación de oficio que impulsó la Defensoría de los Habitantes sobre el tema, ha desarrollado diversas acciones tendientes a promover el empleo de las personas con discapacidad, entre las que se puede apuntar la atención individualizada a personas con discapacidad brindando orientación laboral, coordinación con entes públicos y privados a través del fondo rotatorio, brindar asesoramiento a empresas privadas sobre análisis de puestos, conformación de la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y elaboración de procedimientos aplicables en caso de discriminación que se detecten.

No obstante, que este Despacho reconoce dichos esfuerzos, lo cierto es que el Ministerio de Trabajo no ha cumplido con la función principal que le asignó la Ley N° 7600 consistente en la conformación de servicios profesionales para la readaptación, colocación y ubicación en el empleo de personas con discapacidad. Si bien se constituyó la Unidad de Equiparación de Oportunidades mediante el Decreto Ejecutivo 30391 del 30 de abril del 2002, no se encuentra entre sus funciones específicamente las dispuestas en el artículo 9 del Reglamento.

Además, el artículo 68 del Reglamento de la Ley N° 7600 crea una comisión permanente para la equiparación de oportunidades, cuyas atribuciones son muy similares a las de dicha Unidad pudiendo generar duplicidades. Esta comisión se encuentra integrada por representantes de todas las direcciones del Ministerio de Trabajo, lo que le permite contar con una visión integral más amplia del quehacer de esa cartera ministerial a favor de la población con discapacidad.

Sin perjuicio de la creación de la Unidad de Equiparación de Oportunidades debe de conformarse un equipo dentro de la Dirección Nacional de Empleo, que cumpla las obligaciones de la Ley N° 7600. No se trata de crear dependencias especiales sino de capacitar el personal que ya labora en la Dirección Nacional de Empleo, para asumir las funciones específicas por Ley establecidas. Paralelamente debe también capacitar al resto de dependencias de ese Ministerio para que brinden sus servicios de forma accesible. Asimismo, debe planificarse la provisión de servicios de apoyo y de ayudas técnicas y su debida evaluación por parte de la Contraloría de Servicios. Esta planificación debe someterse al conocimiento de las organizaciones de personas con discapacidad.

Cabe formular la siguiente pregunta ¿el capítulo de la Ley N° 7600 referente al acceso al trabajo es una herramienta idónea para mejorar las condiciones laborales de las personas con discapacidad? La respuesta a la luz de los resultados del Censo del 2000, es negativa. Cobra importancia la revisión de las experiencias de los países Latinoamericanos en cuanto a la normativa sobre el campo de la discapacidad referida a la promoción del empleo, a efecto de contar con insumos para impulsar posibles reformas a la Ley N° 7600.



Entre los instrumentos utilizados en nuestro subcontinente Latinoamericano para este fin están las denominadas cuotas, los incentivos a las empresas, el destinar espacios en zonas públicas para actividades comerciales exclusivamente realizadas por personas con discapacidad y la regulación del trabajo protegido.

Otro aspecto importante de considerar es la necesidad de regular el trabajo protegido. En Costa Rica opera un conjunto de centros tradicionalmente llamados talleres protegidos cuya naturaleza no está bien definida, habida cuenta que algunos, la minoría por cierto, tienen una orientación hacia las actividades productivas, por lo que el vínculo entre las personas con discapacidad y estos centros se acerca a una relación laboral. En tanto que otros cuentan con una tendencia hacia la formación laboral y de adquisición de habilidades para la vida diaria de las personas con discapacidad, con pobre preparación académica o que no pueden sumarse al mercado abierto. Este tipo de centro cuenta actualmente, en su mayoría, con apoyo del Ministerio de Educación Pública mediante la dotación de recurso humano para la capacitación de que requiere esta población. No obstante, debe apuntarse el proceso de replanteamiento en que se encuentra esta modalidad de apoyo, en tanto requiere de una adecuada regulación de los derechos e intereses de la población usuaria.

En realidad lo que hace la diferencia entre una normativa sobre el acceso al trabajo de las personas con discapacidad que se cumple y otra que no, reside en un Estado que tiene el compromiso de su observancia. Naturalmente contar con una normativa bien elaborada es muy relevante; sin embargo, no es suficiente. Se requiere de la voluntad política para su puesta en práctica.

#### **e. Adecuaciones Curriculares en el Programa Nuevas Oportunidades Educativas**

Como se señalado anteriormente, las personas con discapacidad se enfrentan a obstáculos para el acceso a la educación regular. Muchas de ellas abandonan los centros de enseñanza sin concluir sus estudios. De ahí que adquiere mucha importancia que los programas dirigidos a brindar oportunidades en el ámbito educativo a sectores que sufren exclusión social, consideren las necesidades de las personas con discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja de la madre de un joven que se encontraba matriculado en el Programa Nuevas Oportunidades Educativas, que necesita la aplicación de adecuaciones curriculares significativas según el criterio de una profesional en psicología. No obstante, esas adecuaciones le fueron negadas. El objetivo principal de este Programa consiste en brindar opciones educativas a jóvenes entre 15 y 18 años que hubieran desertado del sistema o nunca se incorporaron en el mismo.

La Coordinadora de ese Programa así como la División de Control de Calidad del Ministerio de Educación Pública, indicaron a la Defensoría de los Habitantes que la no aplicación de este tipo de adecuación se fundamenta en que no se encuentra contemplada expresamente en la normativa sobre necesidades educativas especiales –entiéndase Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, su Reglamento y en las Políticas, Normativa y Procedimientos para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales. Agregan dichas Dependencias que la esencia y los principios del Programa Nuevas Oportunidades Educativas no permite la puesta en práctica de las adecuaciones curriculares significativas.

El capítulo primero del título segundo de la Ley N° 7600 desarrolla el acceso a la educación de las personas con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad. El primer artículo de dicho Capítulo perfila su ámbito de aplicación. Esa disposición señala lo siguiente:

*“Artículo 14.- El Estado garantizará el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente su discapacidad, desde estimulación temprana hasta la educación superior. Esta disposición incluye tanto la educación pública como la privada en todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional”.*

La norma transcrita es sumamente amplia precisamente para brindar igualdad de oportunidades a toda la comunidad estudiantil del país, sin exclusión por motivos de nivel de enseñanza, naturaleza del centro educativo en el que se estudia –público o privado- o propuesta educativa. La disposición en análisis debe interpretarse en forma integrada con el artículo 17 de la misma Ley N° 7600 que indica:

*“Los centros educativos efectuarán las adaptaciones necesarias y proporcionarán los servicios de apoyo requeridos para que el derecho de las personas a la educación sea efectivo. Las adaptaciones y los servicios de apoyo incluyen los recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares, evaluaciones, metodología, recursos didácticos y planta física. Estas previsiones serán definidas por el personal del centro educativo con asesoramiento técnico-especializado.”*

De la lectura conjunta de estas disposiciones se desprende que las adecuaciones curriculares de cualquier tipo se aplican en todo el Sistema Educativo Nacional independientemente de la modalidad o propuesta, toda vez que la primera define el alcance de aplicación de la segunda que a su vez define las diferentes estrategias y metodologías didácticas. No es aceptable una interpretación literal y aislada del texto legal como si sus disposiciones no conformaran un conjunto orgánico, incluso con el resto del Ordenamiento Jurídico.

En ese orden de ideas, una interpretación aislada del artículo 17 de la Ley N° 7600 es contraria a los principios en los que se fundamenta la misma, como el de igualdad de oportunidades, la vida independiente y el de accesibilidad. También dicha interpretación es contraria al principio *pro homine* que tiende al mayor y más amplio ejercicio de los Derechos Humanos, entre ellos, la educación.

El Reglamento de la Ley N° 7600 tampoco establece ninguna restricción en cuanto a la aplicación de las adecuaciones curriculares significativas, ni lo podría hacer en virtud a que un cuerpo reglamentario puede desarrollar las normas de una ley pero no restringir su contenido. De igual manera, las Políticas, Normativa y Procedimientos para el Acceso a la Educación no se refiere a que las adecuaciones curriculares significativas no se aplican en la Educación Abierta.

El Consejo Superior de Educación, según lo manifestado por la División de Control de Calidad, no ha tomado ningún acuerdo para que en la Educación Abierta se apliquen las adecuaciones curriculares significativas. Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que no es necesario tal acuerdo en virtud de que ya la legislación lo ha previsto. De hecho, si dicho Consejo tomara el acuerdo de que no se aplicara las adecuaciones curriculares significativas en el Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes, sería un acuerdo ilegal. No obstante lo anteriormente señalado, este Despacho considera que es importante que se elabore una propuesta a efecto de que se regule la mejor forma de aplicación de las adecuaciones curriculares en el Proyecto Nuevas Oportunidades Educativas así como en las otras modalidades catalogadas como Educación Abierta.

En cuanto a lo que se refiere al voto N° 2001-08129 del 10 de agosto del 2003, es preciso indicar que esa resolución establece que en la modalidad de Educación Abierta no se aplican las adecuaciones curriculares significativas, ya que para realizar las modificaciones que conllevan este tipo de estrategia se requiere un contacto permanente entre la o el docente y la o el estudiante. Cabe indicar que el Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes cuenta con características particulares que lo hacen apartarse de la Educación Abierta, toda vez que tiene un componente presencial, incluso existe la posibilidad de acudir a tutorías o consultas individuales con las y los docentes. Estas características particulares permiten afirmar que no se puede extender analógicamente el voto mencionado al Programa Nuevas Oportunidades Educativas. Por otra parte, se cuenta con el criterio del Departamento de Educación Especial que es enfático en señalar con toda su experticia en la materia, que técnicamente es posible la aplicación de las adecuaciones curriculares significativas en Educación Abierta.

No se debe perder de vista las poblaciones a las cuales va dirigido el Programa Nuevas Oportunidades Educativas, ya que se constituyen en sectores que experimentan diversas manifestaciones de exclusión social como la económica o la de ubicación geográfica. En esos sectores también tienen estudiantes con necesidades educativas especiales que cuentan con el derecho a las adecuaciones de cualquier tipo.

Mediante el oficio N° 2230-03 del 19 de marzo del 2004, el Ministro de Educación Pública giró instrucciones a las instancias correspondientes reconociendo que si es técnicamente posible la aplicación de las adecuaciones curriculares significativas en el Programa Nuevas Oportunidades Educativas y manifestó que en el futuro se aplicarán las adecuaciones curriculares en dicho Programa.

Si bien el Ministerio de Educación Pública acató la recomendación girada por la Defensoría de los Habitantes, es causa de preocupación la actitud asumida por la División de Control de Calidad ya que su argumentación iba dirigida más a justificar una práctica contraria a la legislación vigente, que a velar por la observancia estricta de los derechos de las y los estudiantes con necesidades educativas especiales. Se evidenció una actitud poco acuciosa en procura de buscar nuevas respuestas a nuevas situaciones, lo cual va en detrimento, precisamente, del propósito del mejoramiento de la calidad de la educación para todas las personas.

#### **f. Acceso al Espacio Físico**

Como ha sucedido en años anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha recibido una serie de quejas relativas a la inaccesibilidad del espacio físico de las instituciones públicas. Dentro de esas quejas destacan las que se refieren a los centros educativos debido a que paulatinamente las personas con discapacidad se incorporan en mayor proporción a las escuelas y los colegios del país, ya sea en el sistema regular o bien en otras opciones de enseñanza. Esta situación comienza a ejercer presión sobre la Educación Costarricense que de por sí tiene un rezago en cuanto a infraestructura.

Muchas de las y los estudiantes y sus familiares afirman que las direcciones de los centros educativos, no le otorgan la importancia debida al cumplimiento de las disposiciones técnicas sobre accesibilidad y cuando ingresan recursos económicos para nuevas construcciones o remodelaciones, las medidas de este tipo se constituyen en el último rubro en que se invierte. La Defensoría de los Habitantes conoce las grandes necesidades que enfrentan los centros de enseñanza del país; sin embargo, las medidas de accesibilidad deben ocupar un lugar primordial porque de ellas depende que las y los estudiantes con diversos tipos de deficiencias puedan asegurarse efectivamente su derecho a la educación. En ese sentido, una estudiante con discapacidad del Colegio Nocturno de Pococi manifestó en una carta que dirigió al Director de esa Institución: *"Mi insistencia no es un capricho, lo que solicito es un derecho y lo hago porque deseo seguir estudiando"*.

El Ministerio de Educación Pública ha emprendido una campaña buscando la colaboración de las empresas privadas, con el objetivo de que éstas auspicien el costo económico de las remodelaciones a las plantas físicas de los centros educativos. Mediante el proyecto que se denomina *"Eliminando Barreras"*, entre las escuelas con mayores problemas de infraestructura, se han identificado a las escuelas Los Guidos de Desamparados, Roberto Cantillano, Manuel Hidalgo Mora, Monseñor Sanabria y Jorge Volio.

A pesar que este proyecto se plantea como una opción para alcanzar la accesibilidad al espacio físico de las escuelas y los colegios, otra de las dificultades que existen es el exiguo recurso humano con el que cuenta el Ministerio de Educación Pública para evaluar las modificaciones que requieren los centros educativos. En ese sentido, el Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE) solamente tiene cuatro funcionarios para cumplir con dicha tarea a nivel nacional. Lo anterior significa que el proceso se dilatará mucho tiempo y no se omite indicar que el plazo para la transformación de los edificios vence en el año 2006, según el transitorio II de la Ley N° 7600.

Por otra parte, cabe destacar en este apartado el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes contra la Municipalidad de Vázquez de Coronado, por cuanto una persona adulta mayor que presenta una discapacidad no podía ingresar al Palacio Municipal de ese cantón ya que el acceso a las puertas principales tiene muchas gradas que le imposibilitan el ingreso en su silla de ruedas. La Municipalidad mencionada argumentaba que el Palacio Municipal fue declarado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte como patrimonio histórico y por ese motivo, no puede sufrir modificaciones. La Sala Constitucional mediante el voto N° 2003-09003 del 26 de agosto del 2003, resolvió dicho recurso señalando:

*"A partir de los alegatos esgrimidos este Tribunal estima que existe una flagrante omisión por parte de las autoridades recurridas de tomar previsiones concretas a fin de remediar la imposibilidad de las personas discapacitadas para acceder a los servicios de la Municipalidad. En efecto, si bien es cierto las autoridades recurridas informan que el edificio de la Municipalidad tiene una declaratoria de patrimonio histórico, lo cual conlleva una obligación de conservarlo, preservarlo y mantenerlo adecuadamente; ello no implica la imposibilidad de hacer modificaciones en el inmueble. Por sí misma la declaratoria de patrimonio arquitectónico no equivale a una*

*imposibilidad absoluta de hacer remodelaciones, construcciones, restauraciones, etc., sino que de conformidad con el artículo 9 de la Ley 7555 que es Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, implica la obligación de recabar la autorización del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de previo a realizar cualquier clase de obra que afecte las edificaciones”*

Agrega la Sala Constitucional que se presenta un conflicto de dos normas de igual jerarquía, resulta prudente resolver esa colisión “buscando una posición que salvaguarde los derechos de las personas discapacitadas, así como la obligación de preservar y conservar el patrimonio histórico-arquitectónico del país” . Esta resolución sienta un precedente de suma importancia habida cuenta que dirime una disputa que inquietaba a profesionales en el campo de la arquitectura y a las propias personas con discapacidad.

En informes anuales de años anteriores, la Defensoría de los Habitantes reportó la presentación de un recurso de amparo por parte de un grupo de personas con discapacidad por cuanto el diseño del edificio de la Corte Suprema de Justicia, no permitía el ingreso de personas usuarias de silla de ruedas. Ese recurso fue declarado con lugar mediante el voto N° 2305-00, ordenándose que no sólo se adoptaran las medidas para que las y los miembros de este sector de la población puedan ingresar al edificio de la Corte Suprema de Justicia, sino a todas las instalaciones del Poder Judicial. Tres años después, una persona adulta mayor quien también tiene una discapacidad presentó una queja en la que se plantea que no existen medios para obviar el uso de escaleras en los edificios del Poder Judicial.

La mencionada queja se constituyó en una buena oportunidad para revisar el avance del cumplimiento de la Ley N° 7600 en materia del acceso del espacio físico por parte del Poder Judicial. Concluida la investigación se pudo constatar que el Poder Judicial ha invertido un presupuesto significativo construyendo rampas para salvar las gradas en las puertas principales, remodelando servicios sanitarios, ajustando mostradores, creando oficinas de atención de las personas con discapacidad, entre otros. A pesar de que la Defensoría de los Habitantes reconoce estas medidas, aún deben señalarse que la tarea no ha terminado.

Lo anterior se evidencia en el hecho que si bien se han construido rampas para el ingreso, dentro de los edificios se presentan problemas para la circulación por cuanto para tener acceso a los pisos superiores, en muchos casos, la única opción son las gradas lo que dificulta o impide que las personas con movilidad restringida puedan hacer uso de los servicios que se ofrecen en estos niveles. Movilidad restringida quiere decir una amplia gama de deficiencias funcionales que limitan el desempeño de trasladarse de un lugar a otro y que puede compensarse con un diseño arquitectónico adecuado. En algunos casos la solución es sencilla como en los tribunales de justicia de Heredia que cuentan con ascensores que conducen a todos los pisos, requiriéndose únicamente la señalización que indique la ubicación de éstos.

En esa misma línea, la existencia de las Oficinas de Atención para las Personas con Discapacidad debe ser difundida para que aquellas personas que lo necesiten hagan uso de sus servicios. Entre tanto, otras medidas sí requieren de la inversión indispensable para atender a la comunidad de las personas con movilidad restringida, como la modificación de los servicios sanitarios a efecto de que sean accesibles.

La Defensoría de los Habitantes considera que las Oficinas de Atención para las Personas con Discapacidad, es una opción temporal que se dirige a resolver la posibilidad de que el servicio de administración de justicia sea suministrado a todas las personas; sin embargo, dichas Oficinas deben analizarse a la luz del derecho a la accesibilidad. Lo anterior quiere decir que el Poder Judicial debe tender a que sus instalaciones permitan que cualquier persona con movilidad restringida pueda tener acceso a cualquier edificio o los pisos superiores. Por lo que se insta a continuar con los planes de adecuación de la planta física, así como de los servicios tomando en cuenta el vencimiento de los plazos establecidos en la Ley N° 7600.

**g. La atención comunitaria de la población con trastornos mentales: una necesidad inminente**

Un familiar de una persona con trastornos mentales acudió a la Defensoría de los Habitantes, manifestando su preocupación porque no contaba con un lugar donde internar a éste cuando sufre crisis, ya que cuando se trasladan al Hospital Nacional Psiquiátrico consideran que su condición no amerita internamiento.

La política asumida por el Hospital Nacional Psiquiátrico de internar a una persona principalmente cuando se encuentre en estado psicótico, se basa en la idea de ir restringiendo el número de pacientes de dicho nosocomio, ya que se considera que el entorno familiar y en la comunidad es el mejor ambiente para superar sus padecimientos.

Esta política no puede estar aislada de un conjunto de acciones en materia de salud mental. Lamentablemente, el modelo aún imperante en la Caja Costarricense de Seguro Social, para la atención de las personas con trastornos mentales, tiene marcada orientación biologista concentrando la mayoría de los recursos humanos y financieros en el tercer nivel, es decir, en el Hospital Nacional Psiquiátrico lo que ha impedido el desarrollo de los apoyos necesarios para que sus parientes logren mantener una vida con una buena funcionalidad dentro de la dinámica familiar y comunitaria. Han existido diversas iniciativas para la reestructuración del modelo de atención a las personas con trastornos mentales; sin embargo, sus resultados han sido poco satisfactorios a la fecha.

De ahí la importancia de que se constituyan redes comunitarias de atención a la población con trastornos mentales que apoyen a estas familias. El equipo que da soporte a estas redes debe tener un carácter multidisciplinario para brindar respuesta a la diversidad de situaciones que se pueden presentar, lo que implica la necesidad de reforzar la atención primaria en cuanto a lo que se refiere al personal. Equipo que se debe coordinar con unidades de mayor capacidad resolutive cuando sea necesario. Las redes de apoyo comunitario son un sistema cuya implantación supone una mayor cobertura en cuanto a población y servicio, y de mayor calidad en tanto al convivir el equipo de soporte en la comunidad, cuenta con mayor conocimiento del entorno en el cual se desenvuelven las y los usuarios. Las redes de apoyo también reducen los costos de atención sanitaria de las personas con trastornos mentales y propician una distribución más equitativa de los recursos tanto humanos como financieros.

Por otra parte, es importante comprender que esta problemática trasciende la mera atención de los servicios de salud, ya que los cuidados proporcionados a una o un miembro de la familia representan gastos adicionales y en muchos casos, pérdida de ingresos porque la o el cuidador debe dedicarse tiempo completo debiéndose compensar económicamente al núcleo familiar. Ahora bien, ¿qué sucede con las personas con trastornos mentales que no tienen parientes?. Lamentablemente, muchas de estas personas permanecen durante periodos muy prolongados en los hospitales psiquiátricos perdiendo la habilidad de convivir en la sociedad o bien, se encuentran en las calles en estado de indigencia exponiéndose a múltiples riesgos.

De nuevo se evidencia que esta problemática no se restringe a la prestación de servicios sanitarios, sino que involucra la asistencia social y obviamente requiere la participación de otras instituciones, además de las del sector salud, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, habida cuenta que los trastornos mentales pueden degenerar en condiciones de pobreza. Arribar a una conclusión diferente sólo se podría sostener desde una perspectiva biologista alejada de la realidad.

En Costa Rica opera el programa denominado Servicios de Convivencia Familiar a cargo del Consejo Nacional de Rehabilitación. Este programa brinda residencia a personas con discapacidad en estado de abandono. Sin embargo, cuentan con una cobertura restringida y se dirige a personas que cuentan con algunas habilidades para la vida independiente.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de la propuesta del Plan Nacional de Salud Mental 2003-2006, elaborado por el Ministerio de Salud Pública que se encuentra en un proceso de validación en el cual se contempla la conformación de redes basadas en el primer nivel de

atención. No es la primera vez que se formula una propuesta que procura reorientar los servicios de la salud mental; sin embargo, el paradigma asilar se resiste a desaparecer debiéndose contar con una voluntad política para que opere el cambio.

#### **h. La denegatoria de las pensiones de parálisis cerebral profunda como violación al derecho a la seguridad social**

Desde que la Defensoría abrió sus puertas, un número considerable de habitantes ha presentado quejas relativas al otorgamiento de las pensiones de parálisis cerebral profunda. Este beneficio que fue creado por medio de la Ley N° 7125 se otorga a toda persona que presente obviamente secuelas de parálisis cerebral profunda y, además, que su núcleo familiar cuente con escasos recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas. El procedimiento para determinar las personas beneficiarias de esta pensión se encuentra establecido en el Reglamento de dicha Ley, así como en el Reglamento del Régimen No Contributivo.

Producto de la tramitación de las quejas mencionadas, este Despacho ha elaborado diferentes informes finales en los cuales se han señalado errores en el rechazo de las solicitudes de pensión de parálisis cerebral profunda, por cuanto, entre otros motivos, la metodología utilizada para definir la condición económica de la familia de la o el solicitante no refleja todas sus necesidades y hace negatoria la posibilidad de acceso a este beneficio.

No obstante, que la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la sesión N° 7715 celebrada el 12 de diciembre del 2002, aprobó un nuevo Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico, publicado en el diario oficial La Gaceta el 15 de enero del 2003, se mantuvo la metodología del anterior Reglamento no acatando las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes para su modificación.

La Defensoría de los Habitantes considera de mucha relevancia desarrollar el tema del derecho a la seguridad social como marco en el que se desenvuelven las pensiones del Régimen No Contributivo y, específicamente, las de parálisis cerebral profunda.

A pesar de que la Constitución Política no contiene norma alguna que consagre explícitamente el derecho a la seguridad social, éste se puede desprender del valor jurídico que la propia Carta Magna le confiere a los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y de la lectura sistemática de varias disposiciones de la Constitución Política<sup>12</sup>. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 Constitucional, "*toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener y restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos, aplicables en la República*".

De la citada disposición se derivan dos consecuencias de gran relevancia. Por un lado, los derechos humanos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales se incorporan a nuestro Derecho Constitucional. Aún más, la Sala Constitucional en el voto 2313-95 señala que en el tanto los instrumentos jurídicos otorguen mayores derechos o garantías, privan sobre la misma Constitución<sup>13</sup>. Es así que diferentes instrumentos internacionales reconocen el derecho a la seguridad social, entre los cuales se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuyo artículo 22 se puede leer: "*toda persona tiene derecho, como miembro de la*

<sup>12</sup> NAVARRO FALLAS (Román) Derecho Fundamental a la Seguridad Social, Garantías Sustantivas e Instrumentales (Institucionales y Procesales), Reglas de Interpretación, p.13

<sup>13</sup> Ibid p 13



*sociedad, a la seguridad social mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensable a su dignidad y libre desarrollo de su personalidad".*

De igual manera, el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales señala: *"los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social".* A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador indica que *"toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de la seguridad social serán aplicables a sus dependientes. Cuando se trata de personas que se encuentra trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo, y cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad".*

Así las cosas, es evidente que el derecho a la seguridad social como derecho fundamental se encuentra plenamente incorporado a nuestro ordenamiento jurídico con fundamento en el artículo 48 de la Constitución Política. Por otra parte, diferentes artículos de la Constitución Política, si se práctica una interpretación sistemática, fundamentan el derecho a la seguridad social. Entre esos preceptos destacan el artículo 73 (creación de los seguros sociales a favor de los trabajadores), el artículo 21 (derecho a la vida) el artículo 50 (obligación de repartir la riqueza), el artículo 51 (protección a la familia, la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido), el artículo 73 (cualquier otro derecho humano derivado del principio cristiano de justicia social), entre otros.

*"A partir de estas normas es posible construir un derecho de todo ser humano a la seguridad Social que la sociedad en su conjunto, por medio del Estado, le debe ofrecer en tanto integrante o miembro de la misma, cuando le acontecen ciertas contingencias que en general la Constitución define en el numeral 73" <sup>14</sup>.*

El derecho fundamental a la seguridad social se encuentra conformado tanto por los sistemas contributivos (seguros sociales) así como por el no contributivo (régimen de pensiones no contributivo con cargo al fondo de Asignaciones Familiares) sustentado en un conjunto de principios, entre los cuales destaca el de equidad que fundamenta los sistemas contributivos y el de solidaridad que fundamentan el régimen no contributivo y que mutuamente se fortalecen.

El derecho a la seguridad social pertenece a los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de la segunda generación, que se caracterizan porque el Estado tiene que realizar acciones positivas consistentes en prestaciones a la población, contrario a los derechos de libertad en los cuales el Estado debe asumir una conducta omisiva tendiente a no obstaculizar o impedir que las personas ejerzan sus derechos como el de tránsito o el de expresión.

Los derechos económicos y sociales, incluido entre ellos, el derecho a la seguridad social, se encuentran supeditados a que el Estado cuente con los recursos suficientes para garantizar su ejercicio. No obstante lo anterior, es necesario identificar una serie de parámetros para la exigibilidad del mencionado derecho. Así, la doctrina ha señalado diferentes pautas, entre las cuales, se encuentra la de la utilización máxima de los recursos, que refiere a la obligación del Estado de realizar, dentro de sus condiciones económicas, el máximo esfuerzo destinado a la

<sup>14</sup> Ibid p 12



satisfacción del derecho. *"En otras palabras las obligaciones del Estado en seguridad social, a unos niveles esenciales mínimos, acordes con la dignidad y la necesidad que la contingencia ocasiona, son independientes de la situación económica del país, rigen tanto en tiempos de bonanza como de escasez y por el bien jurídico que tutelan, con mayor razón durante este último"*<sup>15</sup>.

Como se señaló, la Caja Costarricense de Seguro Social ha utilizado metodologías muy restrictivas para definir si la familia de una o un solicitante de una pensión de parálisis cerebral profunda, se encuentra en condición de pobreza. Lo anterior se debe a que el fondo destinado a cubrir el pago de las pensiones del Régimen No Contributivo no puede soportar el otorgamiento de nuevas pensiones. Por ese mismo motivo, en el año 1998, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social suspendió el otorgamiento de nuevas pensiones, hecho que fue denunciado por la Defensoría de los Habitantes por cuanto dicha Institución no puede, por medio de un acuerdo, dejar sin efecto una Ley o desaplicarla. Producto de esa denuncia se reanudó el otorgamiento; sin embargo, se ha recurrido al mecanismo de la reasignación, es decir, cuando una persona deja de percibir este tipo de pensión, ya sea por muerte de la o el beneficiario o ya sea porque superó su condición de pobreza extrema o por cualquier otro motivo, esa pensión que se libera se le asigna a otra persona. Evidentemente esta fórmula limita las opciones de las personas con secuelas de parálisis cerebral profunda en abandono o cuyas familias se encuentran en condición de pobreza, de optar por una pensión para atender sus necesidades.

La utilización de metodologías muy restringidas obedece precisamente a que no se cuenta con los recursos para enfrentar la demanda y no así, al objetivo de establecer rigurosamente quien merece una pensión de parálisis cerebral profunda. La falta de contenido presupuestario del Régimen No Contributivo se debe a las limitaciones en su financiamiento como cuando no le es transferido en su totalidad el 20% del fondo de Asignaciones Familiares, conforme lo dispone la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En vista de la insuficiencia de recursos, la Asamblea Legislativa, por medio de la Ley N° 7972, creó un impuesto específico al consumo de licores y cigarrillos del cual se extrae mil millones de colones destinados a reforzar el Régimen No Contributivo; no obstante, las transferencias de los recursos no siempre son integrales y oportunas.

La Defensoría de los Habitantes esta consciente de la difícil situación fiscal que atraviesa el país; no obstante, es preciso realizar un esfuerzo mayor destinado a financiar el Régimen No Contributivo toda vez que el no transferir más recursos al mismo, atentaría contra el derecho humano a la seguridad social que en los últimos años ha adquirido mayores niveles de exigibilidad, incluso en el ámbito de la justicia constitucional.

No se omite manifestar que el Régimen No Contributivo fue creado para coadyuvar al mantenimiento de uno de los sectores más desfavorecidos de la sociedad costarricense. Evidentemente, la solución de esta problemática trasciende al Régimen No Contributivo, incluso a la Caja Costarricense de Seguro Social, debiendo comenzar con la decisión política de la más altas autoridades del Gobierno.

Por otra parte, se deben destacar las consecuencias de no otorgar más pensiones de parálisis cerebral profunda que conllevaría dejar en el desamparo, a esta población que constitucionalmente se encuentra sometida a un régimen de protección especial. Para la Defensoría de los Habitantes no es admisible que estas personas pasen serios problemas económicos y que el Estado no reconozca su deber para con esta población. Las familias de las

---

<sup>15</sup> Ibid p. 8

personas solicitantes de pensiones de parálisis cerebral profunda que les han rechazado tal beneficio, manifiestan a este Despacho las grandes privaciones que atraviesan ya que usualmente algunos de sus miembros (la mayoría de las veces, las madres) no pueden laborar porque tienen que atender a las y los solicitantes.

De ahí que, la Defensoría de los Habitantes insiste, en procura de garantizar la igualdad material que supone la igualdad de oportunidades para todas las personas, en la necesidad de realizar un cambio en la metodología de medición de la pobreza, con el objetivo de velar por las condiciones para una vida digna en convivencia con la discapacidad.

### **3. Población Indígena**

#### **a. Introducción**

Desde el inicio de sus labores hace más de diez años, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesaria conceptualización de Costa Rica como un país multiétnico y pluricultural, por lo anterior, el presente apartado no sólo presentará una enumeración de los principales problemas que afectan a este segmento de la población costarricense atendidos durante el presente período, sino que con el fin de lograr el reconocimiento de la diversidad étnica en la población indígena, se realizará una breve descripción de las particularidades que indudablemente otorgan una identidad propia a cada una de las ocho etnias que habitan el territorio nacional.<sup>16</sup>

Adicionalmente, se ofrecen algunos comentarios sobre aspectos diversos del Derecho de Consulta, el cual, adecuadamente implementado es uno de los pilares sobre los que ha de asentarse un nuevo modelo de sociedad costarricense, orgullosa de sus raíces indígenas y respetuosa y conocedora de las culturas que en la actualidad viven y resguardan su especificidad.

Posteriormente, se informará sobre el estado de situación y las gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes, tendientes a lograr el efectivo respeto a los derechos de estos pueblos (entre los que se puede precisar el Derecho a la Salud, el Derecho al Desarrollo).

#### **b. Los Pueblos Indígenas de Costa Rica**

##### *i. El Pueblo Cabécar*

Componen el grupo más numeroso de la población indígena con un 36.5% del total. Se encuentran localizados en ambos lados de la Cordillera de Talamanca, hacia el Atlántico se encuentran los territorios de Chirripó, Bajo Chirripó, Tayni, Telire, Talamanca Cabécar y Nairi Awari y en el Pacífico los territorios de Ujarrás y China Kichá.

Es uno de los grupos más numerosos del país con auténtica identidad étnica y hábitat menos alterado. Los cabecares son conocidos por su sencillez, timidez y forma de tratar al blanco, ejemplo de la influencia del medio rural campesino. Mantienen su sistema de parentesco bien complejo de clanes matrilineales (Bozzoli de Wille, 1976.)

---

<sup>16</sup> La presente caracterización socio – antropológica y estadística, es una síntesis de la información que sobre este particular es posible extraer de algunas fuentes oficiales, a saber: El Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2002-2006, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de la investigación titulada Desarrollo y Salud de los Pueblos Indígenas en Costa Rica, publicado por el Ministerio de Salud y el Censo 2000 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Sus viviendas son ranchos simples con techo de palma, paredes de caña brava amarradas con bejuco.

Se dedican a actividades agrícolas, cultivan granos básicos además de café, cacao, cítricos, plátanos, complementando con la caza y la pesca.

Profesan la creencia en su Dios propio, llamado Sibú. Entre sus fiestas, bailes y tradiciones se encuentra el agradecimiento por sus bienes, la chichada y el baile llamado Bulciqué.

El acceso a las reservas Cabécar es difícil, transitable generalmente en vehículos de doble tracción.

#### *ii. El Pueblo Bribri*

Se constituye en el segundo pueblo con mas población indígena con un 35.6% del total. Están localizados a ambos lados de la Cordillera de Talamanca, en el Atlántico en los territorios de Talamanca Bribri y Cocles (Kékoldi) y en el Pacífico en los territorios de Salitre y Cabagra.

El indígena Bribri guarda una serie de tradiciones propias; generalmente hablan el español y el Bribri, su manera de vestir es una adaptación del no indígena campesino.

Se dedican a la agricultura, la caza y la pesca. Cultivan maíz, arroz, frijol de palo (gandul), y tubérculos entre otros. La alimentación se complementa con aves, cerdos y animales silvestres. La vivienda es de dos formas: el palenque (Húsuri) con estructura cónica, que ya desapareció y el Hú hecho en forma cuadrada o rectangular, cubierto con grandes hojas, con paredes de caña, tipo de construcción que se mantiene en varios lugares.

La religión nativa conserva su creencia en Sibú, conservan el AWA (Awapa) (Sukia) que se encarga de nacimientos, curaciones y servicios funerarios. Su expresión artesanal es la cestería, celebran cumpleaños, turnos, chichadas y el típico baile llamado Sorbon animado por gritos y canciones.

En el territorio de Talamanca la comunicación es fluvial, se movilizan en botes, mientras en las otras reservas se llega por trillos y caminos de tierra.

El parentesco se caracteriza por un conjunto de clanes que trazan su descendencia por la línea materna. Se han encontrado más de 50 clanes; no se casan entre los miembros del mismo clan.

#### *iii. El Pueblo Boruca*

Compone el 7.5% del total de la población indígena. Son conocidos como Borucas. Están ubicados en el cantón de Buenos Aires de Puntarenas. Habitan en varios poblados pero concentran mayor población en dos territorios Boruca y Curré.

El indígena de Boruca mantiene muchos rasgos físicos tradicionales, pero por la forma de ser, por la pérdida del idioma y por la forma de vestir se parece a un campesino no indígena de la zona.

En algunos casos tienen televisor, artefactos eléctricos, pero esto sólo en muy pocas zonas en donde existe energía eléctrica. Sin embargo, combinan las actividades modernas con sus antiguas tradiciones, lo que les permite mantener su identidad étnica. La zona en donde se asienta esta comunidad ha padecido constantes problemas de deforestación, al grado que muchas fuentes hidrográficas han desaparecido y otras tienden a extinguirse.

Se dedican al cultivo de maíz, arroz, plátano, entre otros, y complementan su alimentación con la cría de cerdos, aves y ganado en algunos casos.

La vivienda ha evolucionado por la influencia de los no indígenas, primero era construida con paredes de caña brava, techo de paja, piso de tierra y de dos divisiones (cuarto y cocina) de forma rectangular. Hoy en día se encuentra combinación de paredes de madera, techo de paja con piso de tierra, o bien casas mixtas madera y zinc o cemento y madera.

Su artesanía es de tipo textil, comenzando con la siembra del algodón y culminando con la elaboración de artículos como bolsos, carteras, también trabajan caras talladas en madera.

Mantienen ideas religiosas tradicionales, pero, en general, la religión antigua fue reemplazada por nuevas costumbres religiosas que introdujeron antiguas misiones católicas. Entre sus festejos más importantes esta el Baile de los Diablitos, además conservan costumbres para celebrar matrimonios, las peonadas y las velas (funerarias).

Estas reservas cuentan con cierta facilidad de penetración y con algunos servicios como transporte, agua en cañería, letrinas y electricidad.

*iv. El Pueblo Chorotega*

Forma un 3.2% del total de población indígena, ubicados en el territorio Matambú en Hojanca de Guanacaste.

Este grupo es otro ejemplo de la influencia del medio rural campesino. Conservan pocos rasgos indígenas, hablan sólo el español, hoy día se organizan en asociaciones campesinas para responder a las exigencias del pueblo. Mantienen la religión cristiana.

Se les considera como descendientes de indios chorotegas, pero no son reconocidos por toda la gente como tales, inclusive hasta por algunos de ellos mismos. Se conserva el mayor arraigo entre las personas mayores.

Se dedican a la agricultura, cultivan granos básicos, hortalizas, caña de azúcar, frutales, maíz, complementando con ganadería y aves.

Su vivienda mantiene el rancho con paredes de caña, techo de hoja de palma, con piso de tierra y dos secciones.

*v. El Pueblo Ngöbe (Los Guaymies)*

Conforman un 9.5% del total de población indígena. Los guaymies se localizan al sur del territorio nacional, cerca de la zona fronteriza de Costa Rica - Panamá. Se distribuyen en cinco territorios Coto Brus, Abrojo Montezuma, Conte Burica, Altos de San Antonio y Guaymí de Osa.

La población guaymí ubicada en Costa Rica, se deriva de un movimiento migratorio constante, proveniente de tres zonas importantes de Panamá (Bocas del Toro, Veraguas y Chiriquí.). La creación de los territorios ha ido estabilizando su asentamiento en territorio nacional.

Los Guaymies conservan sus rasgos físicos, muchas costumbres propias, trajes y otras tradiciones, en especial las mujeres. Su idioma es el Guaymí, hablan poco el español, principalmente lo hacen los promotores y dirigentes.

Cultivan cacao, frijoles, arroz, maíz, palmito, plátano, tubérculos, entre otros, y lo combinan con la cría de cerdos, aves y con actividades de la caza y la pesca.

Para su vivienda construyen ranchos a nivel del suelo con paredes de varilla y techo de hojas de palma real, de forma generalmente rectangular.

Entre su artesanía se confeccionan artículos que se destacan por su calidad y colores, son artículos de fibra natural con tintes vegetales; hacen los llamados chácaras, sombreros y los típicos trajes.

Mantiene arraigo en su propia creencia del Dios propio (Nubu). En realidad no se puede definir con exactitud sus creencias religiosas, porque están ligados a muchos grupos religiosos (católicos, bahais, testigos de Jehová, evangélicos). Practican como costumbre bailes y fiestas grandes una vez al año. La Balsaría es su máxima expresión, significa amistad, rivalidad, competencia y otros, en esta fiesta toman chicha hacen comida, se pintan la cara y adornan con plumas sus cabezas.

Estos territorios indígena son de difícil acceso, su población se encuentra muy dispersa y se comunica por trillos y veredas, lo que hace que gocen de pocos servicios.

#### *vi. El Pueblo Huetar*

Constituyen un 3.7% del total de población indígena. Son un grupo reducido poblacionalmente, y lo componen los territorios de Quitirrisí en Mora y Zapatón en Puriscal de la provincia de San José.

Conservan poco de su cultura y rasgos físicos por ser muy afectados por la colonización y el tránsito a centros urbanos, aunque todavía mantienen algunas tradiciones que les permite conservar su identidad étnica.

Los huetares cultivan únicamente el café y el maíz, en conjunto con las plantas medicinales debido a la pobreza de sus tierras no aptas para la agricultura y altamente deforestadas.

La artesanía es la principal actividad económica de la población, elaboran bolsos, carteras, canastas, etc., también realizan algunos trabajos con la cerámica. Sus tradiciones han variado, sus viviendas son hechas de material mixto: cemento, madera y zinc, son escasas las viviendas con alguna estructura tradicional. La religión ha sido absorbida por la evangelización cristiana.

Como tradición conservan la fiesta del maíz, el uso de plantas medicinales y algunas comidas especiales.

Cuentan con servicios de transporte, educación primaria, agua potable, salud rural, comercio y electricidad.

#### *vii. El Pueblo Malekú (Los Guatusos)*

Componen el 1.7% del total de población indígena. Se encuentran ubicados en el territorio de Guatuso en San Rafael de Alajuela.

Conservan rasgos físicos y sus expresiones culturales. Hablan el Maleku y el español, visten ropas comunes de los no indígena y trabajan como jornaleros o se dedican a algunas actividades de subsistencia, por ejemplo la travesía en la caza de la tortuga en Caño Negro.

Cultivan maíz, plátano, yuca, pejibaye, entre otros. Su vivienda está estructurada de cemento, madera y zinc con tres habitaciones. Suelen dormir en hamacas.

En relación con sus tradiciones, tienen sus propias creencias en cuanto al entierro, cantos y formas de preparar alimentos. Tienen un concepto de la religión y del Dios de dos maneras: una incluye su propia concepción de Dios (Toku), conservan su lugar sagrado en la montaña donde los indígenas ofrecen sacrificios. La otra concepción es la fe católica, van a misa varias veces al año. La artesanía ha sido reorganizada para darle mayor auge a los objetos tallados en madera. Tienen una emisora cultural y algunos lugares céntricos cuentan con luz y agua potable.

#### *viii. El Pueblo Teribe (Los Térrabas)*

Este grupo representa un 2.3% del total de población indígena, ubicados en el territorio del mismo nombre: Térraba, en Buenos Aires de Puntarenas. Se ubican en colindancia con los Bruncas, a orillas del río Grande de Térraba.

El indígena de Térraba mantiene un modo de vida similar al campesino, con la pérdida de sus antiguas costumbres, idioma, vestido y el tipo de vivienda. En tal sentido, existe muy poca diferencia entre los descendientes de los Térrabas y los Bruncas ya citados.

También este territorio ha sido afectado por las constantes deforestaciones que de forma inescrupulosa se han realizado.

Un aspecto muy importante de mencionar es la existencia de una cultura homóloga en el noroeste de Panamá; la Comarca Teribe, que conserva todos los rasgos y tradiciones.

Se dedican a labores agrícolas, absorbidos por un modo de vida rural no indígena, debido a la colonización agrícola. Siembran maíz y arroz entre otros cultivos, complementados con aves, cerdos y pesca.

La vivienda más característica es con paredes de madera y techos de zinc de forma rectangular de dos o tres divisiones.

Cuentan con plaza de deportes, una organización propia, iglesia, escuela y electricidad.

Es importante recordar que el reconocimiento que a la fecha ha hecho el Estado de Costa Rica de 24 territorios indígenas, no comprende aún la totalidad de las poblaciones o comunidades indígenas del país.

En este sentido, debe llamarse la atención a que la titularidad de los derechos derivados tanto por su condición de personas como por ser Pueblos Indígenas, no está dado en virtud de un reconocimiento estatal, sino que, tal legitimación para el goce, disfrute y exigibilidad de esos derechos se fundamenta en la pertenencia a una etnia indígena nacional o extranjera y en la propia dignidad humana.

A manera de ilustración, se puede indicar que de acuerdo al Censo 2000, en los Territorios Indígenas<sup>17</sup> habitan únicamente un 42.3% del total de personas indígenas del país, en la periferia de estos se localiza el 30.7% y, en el resto del país, vive el 27% del total de los miembros de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>17</sup> Estos datos no incluyen las poblaciones indígenas de China Kichá y Altos de San Antonio.

### c. El Derecho de Consulta

Producto de la situación de exclusión social en que tradicionalmente han vivido las comunidades indígenas en América Latina, África y Asia, y la consiguiente necesidad de visibilizar sus especificidades culturales, fue que en los primeros años de la década de los ochenta durante el proceso de revisión del Convenio N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), surgió la necesidad de reconocer el derecho que estos pueblos tienen de ser consultados por los Estados de los que son parte, sobre las medidas que se implementen y que les afecten directamente.

El reconocimiento de este Derecho es, en palabras de la Comisión de Expertos en Aplicación de Tratados de la O.I.T., *“el mayor avance en materia de derechos de Pueblos Indígenas, constituyendo la piedra angular sobre la que se descansa el Convenio N° 169.”*<sup>18</sup>

En este sentido, es importante destacar que el derecho a ser consultados que tienen los Pueblos Indígenas es un derecho de la comunidad y no un derecho individual de los miembros de ésta.

En el caso particular de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, dicho derecho se incorporó al ordenamiento jurídico costarricense con la ratificación del Convenio N° 169, mediante Ley 7316, de fecha 3 de noviembre del 1992. Sobre este derecho el artículo 6 de este cuerpo normativo establece:

#### *Artículo 6*

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
  - a) *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
  - b) *establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
  - c) *establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*
2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

A pesar de la amplitud de este artículo, este cuerpo normativo también reafirma el deber de los Estados de considerar para efectos de los procesos de consulta, ciertas particularidades en algunas materias específicas (recursos naturales, educación, idioma, etc).

Así, en relación con el derecho de consulta, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la Consulta de Constitucionalidad del proyecto de ley de ratificación del Convenio N° 169 de la O.I.T., consideró:

---

<sup>18</sup>CEACR: Observación individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos Indígenas y tribales, 1989 Dinamarca. **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Ratificaciones.**



*"8. En el articulado del Convenio no parece haber nada que, correctamente interpretado y aplicado, puede contravenir el Derecho de la Constitución. En este sentido merecen algún comentario las disposiciones de los artículos 6.1.a), 16 y 25.2, como únicos que pudiesen suscitar alguna duda: a) En cuanto al artículo 6.1. a) entenderse que la obligación de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", lo mismo que las siguientes de establecer canales de participación, desarrollo e iniciativa de esos pueblos, aquí únicamente se señalan objetivos que coinciden por cierto, con los principios y valores democráticos correctamente entendidos, los cuales implican el ejercicio permanente del poder por el pueblo o, dicho de otra manera, su permanente participación en la toma de las decisiones que les atañen..."<sup>19</sup>*

Dada la falta de legislación, jurisprudencia y doctrina que desarrolle este derecho, la Defensoría de los Habitantes considera necesario precisar los elementos constitutivos que lo conforman en el marco del Convenio N° 169. Por un lado, debe analizarse los elementos que han de estar presentes en cualquier tipo de consulta independientemente de la temática a tratar o de las instituciones involucradas en el proceso (*elementos esenciales*).

#### *i. Utilización de Procedimientos Apropriados*

En cuanto a los procesos que un Estado debe utilizar para implementar un proceso de consulta, el inciso 1) artículo 6 del Convenio establece:

*"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados (...)"*

El Convenio no establece una tipología especial ni una descripción detallada de los procesos que a su criterio sean los más adecuados. Se debe resaltar que incluso el convenio se abstiene de establecer las características mínimas que debe presentar un proceso, para considerarse "adecuado".

Este silencio en relación con el tema de los procesos, tiene su razón de ser en la gran variedad de etnias que a nivel global podrían ser comprendidas dentro de los términos "Pueblos Indígenas" o "Pueblos Tribales".

En esta misma dirección considera la Defensoría de los Habitantes que, a pesar de la poca extensión del Estado costarricense, la existencia de ocho etnias distintas con características particulares, como las apuntadas al inicio de este apartado, tornaría imposible el establecimiento de un proceso universal de consulta para los Pueblos Indígenas costarricenses en todas las temáticas susceptibles de consulta.

Por lo anterior, entiende la Defensoría de los Habitantes que al momento de considerar si un proceso puede ser *adecuado* para satisfacer el contenido esencial del Derecho de Consulta, el Estado costarricense debe tomar en cuenta dos elementos; en primero lugar, los aspectos socioculturales de cada comunidad y, en segundo, debe considerar tanto la temática sobre la que versará la consulta así como su grado de alcance general o local.

<sup>19</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3003-92, de las once horas y treinta minutos del siete de octubre de 1992.

De lo anterior es claro que la determinación de si un procedimiento es adecuado deberá hacerse caso por caso respetando los principios establecidos tanto en el Convenio 169 como otros principios consagrados en la propia Constitución Política, entre los que se debe destacar, el principio democrático y los de razonabilidad y proporcionalidad.

- **Se debe consultar a los representantes de los Pueblos Indígenas**

En cuanto a quién debe ser la persona, organización o grupo consultado, el mismo inciso 1) del artículo 6 citado, establece:

*"(...) mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas (...)"*

La discusión relativa a quién es el representante legal de las comunidades indígenas en el ámbito nacional, es tal vez uno de los puntos sobre el que la Defensoría de los Habitantes ha detectado un grado mayor de confusión por parte de las instituciones públicas de Costa Rica.

La falta de una legislación unitaria que regule todo lo relativo a aspectos relacionados con las poblaciones indígenas, ha derivado en una serie de confusiones respecto a quién es el interlocutor válido al momento de que el Estado o cualquier ente externo, deba relacionarse con alguna comunidad indígena.

A lo anterior, es necesario agregar que a lo largo de los últimos treinta años varias organizaciones no gubernamentales e incluso la propia Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante CONAI), han pretendido ostentar esta representación.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, es claro que a pesar de los nobles objetivos que en su gran mayoría este tipo de entidades persiguen, la inexistente de procesos plenamente participativos en su seno y, las limitaciones derivadas del marco normativo que las sustentan, las excluyen como interlocutores representativos de las comunidades referidas.

Por su parte en lo que respecta a la CONAI, no son pocas las ocasiones en que esta Defensoría ha señalado que esa institución, jurídicamente es el ente estatal rector en materia indígena, y su función es ser un facilitador entre los representantes de las comunidades indígenas y las demás instituciones estatales.<sup>20</sup>

Asimismo, se debe agregar que si bien tradicionalmente en la CONAI, un porcentaje importante de los funcionarios son personas indígenas, esta característica por sí, no le otorga ningún grado de representación indígena a esa institución.

Sobre este particular y, analizando el tema del lugar que ocupa la CONAI en el ordenamiento jurídico costarricense, la Sala Constitucional consideró en el voto 3515-97, lo siguiente:

*"En criterio de la Sala, la decisión de recortar el Presupuesto vulnera los artículos 2.1, 4, 6 y 33 del Convenio No. 169 de la OIT. Al momento en que Costa Rica aprobó este instrumento internacional, el Estado costarricense se comprometió según el artículo 4 citado a establecer "medidas especiales", lo que debe entenderse como un constante activismo para salvaguardar a estos grupos étnicos minoritarios, sus instituciones, sus bienes, el trabajo, medio ambiente, entre otras cosas, de la influencia de nuestra*

<sup>20</sup> En relación con los objetivos de esta institución, la Ley de Creación de la CONAI, N° 5251 del 11 de julio del 1973, en su artículo 4 enumera las atribuciones de esa institución y le otorga funciones coordinadoras y de promoción pero no le asigna la representación de estos pueblos.

*población y cultura. Estas "medidas especiales" deben significar para el Estado una prohibición de abandonar, o dejar a la **deriva una institución pública que tiene por objeto establecerse como el foro de discusión e iniciativas de los asuntos indígenas en el país, y el lugar de interacción entre nuestras instituciones y los representantes indígenas.***<sup>21</sup> "

Es así que, de las atribuciones legales otorgadas por el legislador a la CONAI y, de lo señalado por la Sala Constitucional, esta Comisión debe ser una institución intermediadora, promotora y facilitadora en la relación *Estado – comunidades indígenas*.

En este contexto, la Defensoría de los Habitantes desea destacar que ni la CONAI –ente publico menor- ni las Organizaciones No Gubernamentales, ostentan la representación de las comunidades indígenas costarricenses; sin embargo, la coordinación que el Poder Ejecutivo realice con estas entidades podría ser la llave para un adecuado proceso de consulta, aprovechándose los conocimientos sociológicos, antropológicos y culturales que las comunidades indígenas poseen y que facilitarían el cumplimiento de las obligaciones estatales para con ellas y el efectivo respeto y goce de sus derechos fundamentales a partir de su cultura.

Sobre el tema de la representación de las comunidades indígenas, el artículo 2 de la Ley Indígena, Ley N° 6172, establece que las comunidades indígenas tienen plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones de toda clase. En este mismo sentido, el párrafo segundo del artículo 4 indica que *la población de cada uno de los territorios indígenas constituye una sola comunidad, administrada por un consejo directivo representante de toda la población.*

Finalmente, precisando el tipo de organización societaria para los territorios indígenas, el artículo 3 del Decreto 8487-G de 26 de abril de 1978, titulado Reglamento a la Ley Indígena establece que para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 2 de la Ley Indígena, las Comunidades Indígenas adoptarán la forma de organización prevista en la Ley número 3859 de la Dirección Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y su Reglamento.

De la exégesis de las normas arriba transcritas, podemos concluir que el sistema jurídico nacional establece respecto de la relación entre comunidades indígenas y el Estado un sistema triangular constituido de la siguiente forma: **Estado** como ente garante del respeto y goce de Derechos Fundamentales y prestatario de servicios, **las Asociaciones de Desarrollo Integral** de los Territorios Indígenas como representantes de cada Territorio y, la **CONAI**, como instancia operativa promotora y facilitadora de la dinámica institucional de y hacia las comunidades indígenas costarricenses, cuya naturaleza es la de un ente público menor parte del Estado.<sup>22</sup>

En conclusión, considera esta Defensoría que es de trascendental importancia que tanto el gobierno central, la CONAI y las organizaciones proindígenas, reconozcan y respeten la función de representación que en el estado actual de la legislación costarricense, tienen las Asociaciones de Desarrollo Integral en relación con sus respectivos territorios indígenas.

- **Obligación de consultar toda medida**

<sup>21</sup> El original no está resaltado.

<sup>22</sup> En esta misma dirección y refiriéndose al tema de los representantes de las comunidades indígenas, la Sala Constitucional razonó en el voto 3886-97, de la siguiente forma: *"VII.- La consulta en cuestión debió realizarse, en principio, a través de las Asociaciones de Desarrollo Integral correspondientes, ya que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 8487-G de 26 de abril de 1978 (...), estas entidades son las encargadas de representar judicial y extrajudicialmente a las comunidades indígenas, de modo que, en el estado actual del ordenamiento, califican como "instituciones representativas" de los habitantes de las reservas."*

A criterio de la Defensoría de los Habitantes, el mandato expreso del Convenio en cuanto a la materia susceptible de ser consultada es sumamente amplio, en tanto demanda que *cada medida* que se relacione directamente con las comunidades indígenas deba serles previamente consultada.

Así, entiende la Defensoría que el espíritu de esta normativa es que las comunidades indígenas conozcan las acciones estatales que les afectarán directamente, lo anterior implicaría que una consulta planteada en términos generales, no exime a las autoridades públicas de las ulteriores consultas derivadas de la puesta práctica de esos lineamientos generales.

En cuanto al grado de detalle de las actuaciones a consultar, si bien el convenio es omiso, la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad se establecen como parámetro para tal valoración. Por lo anterior, es criterio de esta institución que si bien se deben consultar las medidas concretas que el Estado implementará, no es necesario consultar las acciones operativas que ejecutan la medida consultada, salvo que estos actos revistan un grado especial de importancia que les otorguen una identidad propia, con efectos individualizables.

Es importante señalar que no existe impedimento para que el Estado o alguna de sus instituciones, realice varias consultas en un mismo proceso sobre materias conexas, ello, siempre que no sean vulnerados los demás elementos esenciales o mínimos del proceso (convocatoria detallada para cada punto a ser consultado) .

- **Cuáles medidas se deben consultar**

Desarrollando este concepto, la norma arriba apuntada ordena:

*“(...)cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas (...)”*

El Estado democrático y su tradicional división de poderes fundamentan la clasificación de las actuaciones de sus diferentes componentes atendiendo al ejercicio de cada una de sus funciones, a saber: actuaciones legislativas, actuaciones administrativas y actuaciones judiciales,

Aquí es importante destacar que salvo el caso de las actuaciones judiciales monopolizadas por el Poder Judicial, éstas no siempre concuerdan con la división de Poderes establecida en el artículo 7 de nuestra Constitución Política. A manera de ejemplo podemos indicar que una actuación administrativa de apertura de una oficina, podría ser realizada por cualquiera de los poderes de la República.

De lo anterior, puede concluirse que únicamente estarían exentas de consulta las actuaciones judiciales, esto en virtud del resguardo del principio de independencia judicial, lo cual no implica en lo absoluto, que las autoridades judiciales puedan desconocer las especificidades de los Pueblos Indígenas de Costa Rica.

Dado que la expresión *medidas legislativas*, no requiere mayor análisis, más que la aclaración que tal concepto no debe ser restringido únicamente a leyes en sentido estricto, siendo necesario someter a consulta cualquier norma jurídica a saber, leyes, reglamentos directrices, etc, susceptibles de afectar a una comunidad indígena.

En cuanto al término *medidas administrativas*, considera esta Defensoría que, bajo un criterio de interpretación extensivo, no debe restringirse este concepto al *acto administrativo*, cuyos alcances en este contexto son evidentemente muy limitados. Por ello, y en aplicación del principio *pro homine*, de frecuente reiteración por la Sala Constitucional al analizar la

legitimidad de los límites a los derechos humanos, debe entenderse como medida administrativa toda aquella que no corresponde a una medida judicial o legislativa.

- **Necesidad de una afectación directa de la medida estatal**

Si bien el Derecho de Consulta es uno de los ejes centrales del Convenio N° 169 de la O.I.T. el derecho de los Pueblos Indígenas de ser consultados, no es oponible respecto de todo el quehacer del Estado. En este sentido, la posibilidad de una afectación indirecta o eventual a las poblaciones indígenas, no crea la obligatoriedad del Estado de realizar todo un proceso de consulta.

En relación con este aspecto la disposición bajo análisis indica

*“(...) susceptibles de afectarles directamente;”*

Respecto del requerimiento de la afectación directa de la medida para que ésta deba ser consultada, la Sala Constitucional ha considerado:

*“V.- Lo anterior implica que, para la resolución del caso en examen, habría que definir en primera instancia si el acto impugnado afectó directamente a los habitantes de dichos territorios. Existen al respecto dos elementos que son determinantes para llegar a una conclusión sobre este cuestionamiento. Por un lado, está el hecho de que la totalidad de los guarda-reservas son, a su vez, miembros de las comunidades indígenas que habitan las reservas. Por otro, que la actividad que llevan a cabo esos funcionarios, que es fundamentalmente la protección de los bosques y la vigilancia de las reservas, tiene una incidencia directa en el ámbito de la seguridad de los habitantes, los bienes, el medio ambiente y el territorio de la reserva indígena. De lo anterior se infiere que, en efecto, la adopción de esta medida por parte del Instituto de Desarrollo Agrario trajo aparejada una afectación directa a los pobladores indígenas de las reservas, afectación que infringe el ámbito de protección del régimen especial que se le aplica a estas comunidades.”<sup>23</sup>*

- **La consulta debe ser previa**

En cuanto al momento en que debe realizarse este procedimiento la Defensoría de los Habitantes considera que, la consulta debe hacerse antes de la oficialización del acto o medida susceptible de afectar directamente a las comunidades indígenas.

En este sentido, de la lectura integral del Convenio se desprende la complementariedad del derecho de participación y el derecho de consulta. Así durante la etapa de elaboración y con base en el derecho de participación establecido en los artículos 1 y 3, los Pueblos Indígenas colaboran directamente con el Estado y, una vez que éste ha preparado el documento final que materializa la medida administrativa o legislativa, debe consultarlo a las poblaciones indígenas.

Dado que en algunas ocasiones los Estados han implementado medidas sin la realización del respectivo proceso de consulta, considera esta Defensoría que si bien el espíritu y el texto expreso del convenio establecen que la consulta debe realizarse *ex ante*, en el supuesto de que la medida ya esté en vigencia, corresponde su anulación, salvo cuando ésta pudiera representar mayor perjuicio para las propias comunidades indígenas, en cuyo caso deberá seguirse el

---

<sup>23</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°3886-97, de las once horas y treinta minutos del cuatro de julio de 1997.

principio de preservación del acto, debiendo ejecutarse posteriormente la consulta para analizar sus efectos.

- **La participación en la consulta debe ser libre**

Respecto del contenido de este concepto de libertad, la Defensoría de los Habitantes considera que esta condición establecida en la letra b del inciso 1 del artículo 6 del Convenio, hace referencia no sólo a la libertad física sino también a la libertad intelectual.

Así, no es posible entender un proceso de consulta libre en el cual las poblaciones consultadas no tengan un pleno conocimiento de la materia consultada. Es importante recalcar que el Estado o cualquiera de sus instituciones al momento de realizar un proceso de consulta debe informar adicionalmente de todas las posibles consecuencias tanto positivas como negativas de las medidas consultadas.

Adicionalmente, entiende la Defensoría de los Habitantes que para que esta libertad sea completa, el Estado no puede limitar con plazos reducidos la potestad de pronunciamiento, impidiendo que las comunidades consultadas investiguen sobre los temas sometidos a su parecer. Cabe aclarar que sobre este particular no es posible establecer un plazo general pues éste estaría determinado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad aplicados al proceso concreto.

- **Aplicación del Principio de Buena Fe**

El Principio de Buena Fe, es indudablemente el eje medular del Derecho de Consulta, pues una interpretación amplia de éste, trasciende aspectos jurídicos y socio-antropológicos, permitiendo el respeto de la dignidad y autonomía de los Pueblos Indígenas del mundo.

Por lo anterior, considera la Defensoría de los Habitantes que este principio debe no sólo informar a los procesos de consulta a los Pueblos Indígenas, sino que debe constituirse en el punto de partida de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

En esta misma dirección, desarrollando la obligación de respetar este principio establecido en el inciso 2 del artículo 6, la Sala Constitucional mediante, voto 3515-97 consideró:

*“Tómese en cuenta que, además de esa obligación genérica de interpretación de los tratados, existe una obligación especial en el propio Convenio No. 169 de la OIT, en formular una consulta a los Pueblos Indígenas, de conformidad con el principio de buena fe, según lo establece el artículo 6.2 de ese mismo cuerpo normativo. Lo anterior significa que toda actividad encubierta esta proscrita, y más bien, la obligación del Estado costarricense es la de ser transparente en el manejo de los asuntos indígenas. De esta forma, las políticas del Gobierno deben ser puestas en conocimiento y consulta de los Pueblos Indígenas antes de su adopción y ejecución.”*

En este sentido es necesario destacar que la aplicación del Derecho de Consulta debe depender de criterios de identidad y especificidad culturales y no de un concepto de territorialidad, pues en este último supuesto se estaría aplicando el término *Reserva Indígena*, en términos discriminatorios, pues sólo disfrutaría de este derecho las comunidades indígenas que subsistan bajo este régimen jurídico.

- **Los procedimientos de consulta deben atender a su finalidad: flexibilidad y adaptabilidad**

Si bien la Defensoría de los Habitantes de la República ha insistido en la necesidad de reglamentar a nivel nacional el derecho de consulta, se aclara que tal recomendación no debe ser entendida en el sentido de establecer un proceso único, rígido y general de consulta.

En aplicación del principio de seguridad jurídica, el ordenamiento costarricense debió realizar desde hace varios años, un desarrollo normativo del Derecho de Consulta, que debería permitir un ámbito razonable de flexibilidad en estos procesos de acuerdo con el tema consultado u otras particularidades específicas, a partir de los principios jurídicos que derivan del Convenio N° 169 OIT.

- **Financiamiento de los procesos de consulta**

El tema del aporte de los recursos financieros necesarios para la realización de los procesos de consulta resulta de especial interés pues éste ha sido el principal argumento para que distintas entidades estatales no realicen procesos de consulta.

En relación con este tema, el inciso 2 del artículo 15 establece que los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados.

De lo anterior, es claro que si bien el derecho de consulta está destinado a la protección de las comunidades indígenas, los costos de su realización no pueden ser, bajo ningún supuesto, trasladados a éstas.

Aquí debe agregarse como se ha indicado, que si bien los gastos de estos procesos corresponden al Estado, las comunidades indígenas se encuentran plenamente habilitadas para aportar recursos de todo tipo, a fin de lograr un proceso de consulta participativo, libre y transparente.

#### **d. Estado de situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas**

##### *i. Aplicación del Derecho de Consulta en el ámbito nacional: El caso del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica (PNDPI)*

Una vez aclarados algunos elementos que deben ser tomados en cuenta al momento de evaluar si un determinado proceso, cumple o no con el requisito formal y material del Derecho de Consulta cuando se trate de la adopción de una medida legislativa o administrativa que afecte directamente a las comunidades, en el presente apartado se realizarán algunas consideraciones relativas a la emisión del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica (P.N.D.P.I.).

En cuanto a la génesis de este instrumento, debe precisarse que durante la administración 1998-2002 el Poder Ejecutivo por medio del Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería, realizó una serie de Talleres en las comunidades indígenas para validar los problemas de las distintas comunidades.

En el mes de octubre del año 2000, el Ministerio de Planificación Nacional preparó un proyecto de políticas públicas para este sector de la población denominado: *“Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica: Propuesta de consulta a las comunidades indígenas”*.



En el primer trimestre del año 2002, se concluyó el texto de este Plan, utilizando como insumos para su elaboración tanto la información recabada en los Talleres de Validación como la recopilada en el censo 2000, además de otros estudios relacionados.

Posteriormente, el Presidente de la República, en su informe de labores al Congreso presentado el día 1° de mayo del 2003, hizo referencia a que dicho Plan había sido emitido y se encontraba vigente a pesar de que no se había dado difusión masiva ni se había realizado proceso de consulta de la versión final del plan, por lo que las comunidades no conocían su contenido.

Es en este contexto, que líderes y dirigentes indígenas de todo el país solicitan la intervención de la Defensoría de los Habitantes por medio del Foro Nacional de los Pueblos Indígenas de Costa Rica.

Según la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2003<sup>24</sup>, el Poder Ejecutivo tuvo por promulgado el P.N.D.P.I., con la referencia hecha por el Presidente de la República en su discurso al Congreso del 1° de mayo del 2003.

Es importante destacar que los talleres de validación o de determinación de la situación indígena realizados durante la administración 1998-2002, si bien constituyeron un proceso de trascendental importancia en el reconocimiento de la especificidad indígena costarricense, estos fueron solamente uno - probablemente el principal - de los insumos utilizados por el Ministerio de Planificación durante el proceso de elaboración del P.N.D.P.I., pero no es la única etapa en la que debió participarse a las comunidades indígenas.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención al Ministerio de Planificación en el sentido de que, si bien se respetó el Derecho de Participación de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, establecido en los artículos 1 y 3 del Convenio durante los Talleres de Validación de Necesidades, ello no eximía al Estado costarricense de realizar un proceso de consulta del Plan elaborado a partir de esos insumos, dado que este es más que una simple lista de las necesidades de estos pueblos, pues establece una serie de acciones que tomará el Estado en su favor y que, por lo tanto, les afecta de forma directa.

Es importante reiterar la obligación que el PNDPI se encuentre conforme a derecho, dado que éste es el instrumento dispuesto en el sistema institucional costarricense para promover el desarrollo de los Pueblos Indígenas, inserto en el Plan Nacional de Desarrollo (expresión operativa del presupuesto de la República).

Dada la necesidad de la implementación de una política pública que atienda las necesidades y especificidades de estos pueblos, la Defensoría de los Habitantes considera que si bien de acuerdo al texto expreso del artículo 6 del Convenio 169 la consulta debe ser previa, es posible, como fue señalado supra, que en casos excepcionales, se realice una consulta posterior a la entrada en vigencia de la medida administrativa, ello incorporando el Derecho de Participación y el respeto al principio de Buena Fe, ambos consagrados también en el articulado del Convenio.

Finalmente, es importante mencionar que actualmente el Viceministro de Planificación interpuso formal Recurso de Reconsideración en relación con el informe de esta investigación, que a la fecha de elaboración de este informe se encuentra en estudio.

---

<sup>24</sup> Expediente 15132-22-2003-QJ

*ii. El Derecho a la Tierra*

En relación con este Derecho, el Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deben respetar la importancia especial (espiritual y patrimonial) que para los Pueblos Indígenas tiene su relación con las tierras que ocupan o con los territorios que utilizan de alguna otra manera, desde tiempos inmemoriales y, en particular, respetar el régimen colectivo de la propiedad que rige en Costa Rica.

Sobre este mismo tema, pero analizando aspectos procesales de la tutela de este derecho, los incisos segundo y tercero del artículo 14 del Convenio, establecen la obligación para el gobierno de Costa Rica de: a- tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión y, b- establecer los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Respecto estas obligaciones asumidas por el Estado costarricense al momento de suscribir el Convenio, ha sido poco el avance que se ha evidenciado, pues en esta materia, al igual que lo que sucede con otros derechos (por ejemplo el Derecho al Desarrollo o el Derecho a la Salud), hay poca diferencia real en la situación en que se vivía en las comunidades indígenas hace algunas décadas.

Caso particular es el que actualmente viven los territorios indígenas de Térraba, Boruca y Rey Curré, los cuales, como se indicó en el informe de labores del año anterior, obtuvieron un fallo favorable por parte de la Sala Constitucional en relación con la titulación de sus tierras.

En cuanto al procedimiento de ejecución de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, se presentó una controversia dado que el Instituto de Desarrollo Agrario consideraba que en los levantamientos topográficos debían excluirse los ríos y caminos por su naturaleza pública. Por su parte, las Asociaciones de Desarrollo Integral de Rey Curré y Boruca entendían que con base en la legislación indígena vigente, el plano debía consistir en un solo levantamiento de todo el territorio.

Esta situación derivó en la negativa de estas dos asociaciones de aceptar los planos sectoriales de sus territorios.

Finalmente es de destacar que dada la polémica por estos y otros temas relativos a la titulación de las tierras, el IDA solicitó a la Procuraduría General de la República un criterio sobre diversos aspectos del cumplimiento de la sentencia de la Sala Constitucional.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Mediante oficio número PE-845-2003 de 12 de mayo de 2003, el Instituto de Desarrollo Agrario solicitó a la Procuraduría General de la República los siguientes puntos: a) Se deben excluir de los planos los caminos públicos y ríos existentes dentro de las Reservas Indígenas, Boruca, Térraba, Curré, establecidas mediante los decretos # 5904-G, de 10 de abril de 1976, # 6036-G de 12 de junio de 1976, # 6037-G, de 15 junio de 1976, # 7267-G[i] y 7268-G, de 20 de agosto de 1977, antes de realizar un traspaso, b) Debe el Instituto de Desarrollo Agrario, expropiar a propietarios y poseedores de buena fe que no sean indígenas, antes de hacer el traspaso ordenado por la Sala Constitucional, Voto # 2002-03468, c) Pueden alegar derechos los poseedores que hayan adquirido sus tierras dentro de las Reservas Indígenas, Boruca, Térraba, Curré, posterior a la declaratoria de Reserva, d) Que consecuencias legales le acarrearía al I.D.A. si otorga las escrituras a las Asociaciones Indígenas de las Reservas mencionadas, si de previo no estudia el estado posesional interno de las tierras dentro de estas reservas, y, e) Que derechos le asisten a un "no Indígena" que haya comprado a un indígena o no indígena, tierras dentro de una Reserva Indígena, posterior a su declaratoria de reserva".

En relación con ese punto esa instancia consultiva mediante Dictamen 395-2003 de fecha 16 de diciembre del 2003, señaló lo siguiente:

*1) En los supuestos del primer párrafo del artículo 5° de la ley indígena, el IDA deberá reubicar a los propietarios o poseedores, o en coordinación con la CONAI, efectuar los trámites de expropiación e indemnización correspondientes.*

*2) En relación con los inmuebles de quienes son propietarios en las condiciones del primer párrafo del artículo 5° de la ley indígena, su inscripción a favor de las comunidades indígenas sólo puede darse una vez reubicados, o en el momento en que así lo disponga la ley de expropiaciones vigente, si es del caso proceder a la respectiva expropiación.*

*3) Si el IDA formaliza el traspaso sin reubicar a los propietarios o poseedores de buena fe a que se refiere el párrafo primero del artículo 5° de la ley indígena, o sin haber iniciado los trámites expropiatorios, el traspaso no afectaría los derechos de propiedad y posesión de quienes no hayan sido reubicados o expropiados con la respectiva indemnización, lo cual podría generar responsabilidad civil por parte del Instituto en razón de los daños y perjuicios que tal situación podría causar a las comunidades indígenas, así como a los propietarios y poseedores afectados.*

*4) Los ríos y caminos públicos que se ubiquen dentro de las áreas de reservas indígenas son bienes demaniales, sujetos al régimen de dominio público al cual pertenecen. Así debe constar en los planos que se inscriban ante el Catastro Nacional.*

*5) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 5 ibidem, los traspasos o negociaciones de tierras entre indígenas y no indígenas, efectuados luego de su declaratoria de reserva, son absolutamente nulos. Por lo tanto, en estos casos deberá procederse a su desalojo sin pago de indemnización.*

Actualmente, este y otros procesos de traspaso de los territorios se encuentran suspendidos, dada la interposición de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Indígena,<sup>26</sup> pues en virtud de lo establecido en el artículo 84 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Constitucional, se ordenó la suspensión de la emisión de actos finales en todos los procesos administrativos en los que se deba aplicar la normativa impugnada, lo que en este caso significa la paralización de los trámites relacionados con los territorios indígenas de Costa Rica.

En cuanto a investigaciones puntuales en relación con este Derecho, derivadas de asuntos conocidos en este período se destaca el proceso realizado en torno a la situación del Tajo el Brujo ubicado en las márgenes del Río Térraba, producto de una denuncia planteada por la Asociación Integral del territorio indígena de Térraba en la que se denunció la explotación del citado tajo sin la autorización de esta Asociación. Además se denunció que anteriormente en el área del tajo se localizó la concesión minera del MOPT.

Durante esta investigación, la Defensoría tuvo la oportunidad de llamar la atención al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sobre las particularidades procesales para la concesión de explotaciones de recursos minerales ubicados en territorios indígenas, concluyéndose que los permisos de exploración y las concesiones quedan sujetas a aprobación legislativa, previa

<sup>26</sup> Tramitada bajo el expediente 03-10484-0007-CO

consulta a la Asociación de Desarrollo del respectivo territorio indígena, sin la que cualquier tipo de explotación resultaría ilegal.

Por lo anterior, se procedió a recomendar al Ministerio del Obras Públicas y Transportes que se abstuviera de realizar obras en el tajo El Brujo, y que iniciara gestiones de coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía tendientes a lograr el cierre efectivo del tajo hasta tanto no se regularice su situación jurídica.

#### **e. Derecho a la Salud**

Es claro que el elemento que más directamente se relaciona con el concepto de Calidad de Vida, es el de la salud humana tanto física como mental.

Con respecto a los Pueblos Indígenas costarricenses es importante destacar que la tutela a este derecho –el de la Salud- no sólo se ve protegido por las normas de carácter general que lo regulan, sino que tiene un reforzamiento expreso para el caso concreto de las etnias indígenas en los artículos 24 y 25 del Convenio 169 de la OIT.

Dichas normas establecen que los regimenes de seguridad social se deben extender progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Por su parte, en cuanto al tema de la salud el gobierno de Costa Rica debe velar por que se pongan a disposición de los pueblos indígenas costarricenses, servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que las ocho etnias indígenas del país puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

La Defensoría de los Habitantes considera adecuado el mandato del convenio atinente a que los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario, que en el caso de Costa Rica esto debe ser a lo interno de los territorios indígenas. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

En cuanto al sistema de asistencia sanitaria, se debe dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

En este sentido, se ha considerado conveniente incorporar, a manera de ilustración de la realidad de los pueblos indígenas costarricenses, algunos comentarios a las estadísticas de mortalidad presentadas en el documento *Desarrollo y Salud de los Pueblos Indígenas de Costa Rica del Ministerio de Salud*, emitido en el mes de julio del 2003, en el que se analizan las tasas de mortalidad en los siete distritos<sup>27</sup> con mayor cantidad de población indígena del país.

---

<sup>27</sup> Estos distritos son: Bratsí, Valle de la Estrella, Buenos Aires, Sixaola, Limón, Tayutic y Potrero Grande.

El perfil de mortalidad de la población indígena ha venido cambiando, las muertes por enfermedades infectocontagiosas han cedido a las causadas por enfermedades crónicas y traumatismos, a un ritmo semejante al experimentado por la población nacional; no obstante, la brecha entre ambas poblaciones continúa.<sup>28</sup>

Por otra parte, la tendencia de las defunciones indígenas a causa de cáncer y otras enfermedades crónicas es menor respecto al resto del país. Los indígenas han subido de 8 a 16 habitantes por cada 10000 en el período de 1970 a 1999, mientras que la población no indígena ha pasado de 17 a 22 en el mismo lapso de tiempo. Por su parte, respecto de la tasa de defunciones causadas por enfermedades crónicas (diferentes del cáncer), para el mismo período la tasa aumentó de 15 a 30 habitantes en los distritos indígenas y de 35 a 45 en el resto del país, destacándose que si bien la brecha ha disminuido, esto ha obedecido al vertiginoso aumento de este tipo de padecimientos en la población indígena.

Especial atención merecen las muertes por traumatismos, puesto que para el período 1985-1989 en los 7 distritos, la tasa por 10000 habitantes fue de 13 individuos, contra 12 del resto país; sin embargo, en el caso de las poblaciones indígenas para el período 1990-1994 aumentó a 17 habitantes y de 1995 a 1999 continuó ascendiendo hasta 19 habitantes, mientras que en el resto del país la tasa se mantuvo en 12 hasta 1999.

Finalmente, en el caso de la mortalidad infantil, a pesar de la tendencia decreciente en la tasa de muertes de niños menores de un año por 10000 vivos fue para el período 1970-1974 de 40 niños indígenas contra 28 no indígenas, bajando ambos indicadores a 17 y 8 respectivamente para el período 1995-1999. Esta situación permite a esta Defensoría señalar en primer lugar, que no sólo ha habido un importante descenso en ambas tasas de mortalidad infantil, sino que ha de destacarse que la brecha entre ambos segmentos de la población ha ido cerrándose gracias a la acelerada disminución de la mortalidad infantil en los 7 distritos indígenas utilizados como muestra, en segundo lugar, también se debe destacar que la referida tasa en el caso de los distritos indígenas para el período 1995-1999 es igual a la del resto de la población durante el quinquenio 1978-1982, situación que evidencia el rezago de casi veinte años en los distritos indígenas, en la equiparación de las condiciones y oportunidades para esta población.

En cuanto a las acciones puntuales que en materia de salud y seguridad social indígena ha realizado la Defensoría de los Habitantes en el último año, destaca la investigación de oficio sobre la emisión de un criterio emitido por la Asesoría de Validación de Derechos de la Caja Costarricense del Seguro Social, que establecía la prueba documental (cédula de identidad) como instrumento idóneo para la demostración de la nacionalidad en el caso de personas indígenas que requerían servicios de salud, situación que a criterio de la Defensoría podía derivar en una presunción de la extranjería de algunas personas Guaymíes que aún no cuentan con este documento.

Así, la Defensoría de los Habitantes conociendo los alcances de la normativa en materia de validación de derechos de la CCSS, le señaló a las autoridades de esa institución que al no realizar ninguna salvedad en cuanto a la situación de los indígenas guaymíes, dadas sus particularidades culturales, podía afectar los derechos de estas personas.

En las respuestas brindadas a esta institución, tanto la Asesoría de Validación de Derechos, como la División Administrativa de la CCSS, indicaron que el Derecho a la Salud de todas las

---

<sup>28</sup> En el quinquenio 1970-1974, la tasa de defunciones por enfermedades infectocontagiosas fue de 63 individuos por 10000 habitantes en los 7 distritos con mayor porcentaje de población indígena y en los restantes distritos fue de 27. En el quinquenio 1995-1999 fue de 24 por 10000 habitantes y 10, respectivamente.

comunidades indígenas del país se garantizaba en el Convenio CCSS-CONAI. Sin embargo, de la revisión integral del este acuerdo, esta Defensoría no logró constatar que existiera alguna referencia a la situación objeto de análisis, ni que se hubiera establecido procesos de afiliación especiales para los trabajadores indígenas costarricenses, que a la fecha no han obtenido la cédula de identidad.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social, que para el caso de la demostración de la nacionalidad costarricense de población indígena guaymí, se aplicara un proceso similar al ordenado por la Sala Constitucional al Registro Civil, en el cual, atendiendo a la realidad de algunas comunidades indígenas, se ordenó flexibilizar el trámite de demostración de la nacionalidad, reemplazando el requisito de presentación de testigos con cédula de identidad, por la presentación de testimonios de personas de buenas costumbres miembros de la comunidad indígena.

En relación con lo anterior, es importante destacar la actitud de la Caja Costarricense de Seguro Social, al acoger las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes de la República<sup>29</sup>, adoptando las siguientes medidas: a- sustituir el actual convenio CCSS / CONAI, por convenios individuales firmados entre la CCSS y cada una de las Asociaciones de Desarrollo Integral de los 24 territorios indígenas de Costa Rica, b- modificar el criterio que establecía la cédula de identidad como única forma de comprobación de la nacionalidad para las poblaciones indígenas y c- La CCSS ha asumido el compromiso de realizar peritajes socioculturales en todos los procesos administrativos que afecten directamente a las comunidades indígenas.

Lo anterior, se suma a otras medidas en favor de las comunidades indígenas que en el último año ha gestionado la CCSS y en las cuales la Defensoría de los Habitantes ha tenido un papel de intermediador, como en el proceso de apertura de la Clínica en Suretka en Alta Talamanca, así como ha brindado asesoría y seguimiento al programa de letrización en los territorios indígenas de Alto y Bajo Chirripó.

#### **f. Derecho al Desarrollo**

El tema de los Derechos Humanos no es en lo absoluto ninguna novedad en el ámbito institucional costarricense. Consideraciones relativas a la universalidad de estos derechos intrínsecos de todas las personas son en nuestro medio simplemente incuestionables.

A pesar de lo anterior, en las comunidades indígenas de Costa Rica la realidad es distinta, pues a pesar que el goce y disfrute de los Derechos Civiles y Políticos tienen un grado aceptable de cumplimiento, lo cierto es que en cuanto a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, -que implican mayoritariamente prestaciones directas de servicios por parte del Estado-, se mantiene una gran deuda con algunos sectores de la población.

Cabe resaltar el caso de los territorios indígenas de Alto y Bajo Chirripó y otros territorios indígenas como es el caso de Telire, entre otros, que cuentan en algunos casos con más de treinta años de existencia, período durante el cual no se ha dotado a estas comunidades de obras de infraestructura y servicios que permitan su desarrollo.

En relación con este punto, la Defensoría de los Habitantes entiende que la falta de construcción de caminos o puentes, no constituye en sí misma una violación a los Derechos Fundamentales por parte del Estado; sin embargo, los efectos que la falta de infraestructura puede acarrear en algunas comunidades sí implica una falta en esta dirección.

---

<sup>29</sup> Informe Final 15910-2004-DHR de fecha 22 de abril del 2004.

La inexistencia de vías de comunicación a las comunidades indígenas, no sólo conlleva la imposibilidad de acceso en vehículos, sino que también impide el ingreso de servicios de salud, educación, tecnología y oportunidades laborales, por citar algunos ejemplos, así como dificulta enormemente la salida de productos agropecuarios y artesanales, principales actividades productivas de las comunidades indígenas costarricenses.

El tema de la posibilidad real del disfrute de los beneficios de la cultura y el desarrollo por parte de las comunidades indígenas de Costa Rica, en iguales condiciones que el resto de la población no sólo es un deber moral, sino que constituye un mandato con un rango superior a la Constitución Política.

En relación con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recuerda que el criterio de que los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos tienen rango superior incluso a la misma Constitución Política, ha sido una constante en la jurisprudencia de nuestra Sala Constitucional.

En cuanto al Derecho al disfrute a los beneficios del progreso de las poblaciones indígenas, el artículo 2 de Convenio N° 169, establece:

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*
2. Esta acción deberá incluir medidas:
  - a) *que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*
  - b) *que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;*
  - c) *que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.*

Es así, como la omisión de parte de Estado costarricense de incorporar a estas comunidades dentro de los planes de apertura de caminos y mantenimiento de los existentes, implica, por consecuencia o resultado una violación a los Derechos Fundamentales de estas comunidades.

## **g. Institucionalidad Indígena**

### *i. La Comisión Nacional de Asuntos Indígenas*

De previo a realizar una breve referencia a las acciones emprendidas por la Defensoría de los Habitantes durante el último año, tendientes a lograr una adecuada gestión de la institucionalidad indígena del Sector Público, la Defensoría de los Habitantes desea informar a la Asamblea Legislativa, que lamenta las reiteradas dilaciones en la remisión de informes solicitados por esta instancia por parte de la CONAI, situación que no es algo nuevo en la



relación interinstitucional, y que más bien ha sido la nota característica del proceso de fiscalización realizado por la Defensoría de los Habitantes sobre dicha comisión.

En relación con la situación de entramamiento sufrida por muchos años tanto por la Junta Directiva como por la Asamblea Nacional de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, en el informe anterior se comentó la declaratoria con lugar del Recurso de Amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes contra la Sala Constitucional, por la falta de resolución de una acción de inconstitucionalidad que mantenía suspendida la realización de la referida Asamblea.

Posterior a la presentación de dicho informe, de junio a setiembre del año anterior, la Defensoría de los Habitantes promovió la realización de la Asamblea Nacional de la CONAI entre las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas del país, gestionando inclusive reuniones con miembros de la Junta Directiva *ad hoc* de esta institución, tendientes a lograr un proceso participativo, democrático y transparente.

Lamentablemente, y a pesar de las llamadas de atención tanto escritas como personales sobre los aspectos procesales de la convocatoria a la Asamblea Nacional, la Junta Directiva comunicó a las Asociaciones indígenas de la realización de la Asamblea, por medio de un pequeño anuncio en la sección de avisos clasificados del Diario La Prensa Libre del 8 de setiembre del 2003.

Ante diversas denuncias plantadas por eventuales ilegalidades presentadas en el proceso de la Asamblea Nacional realizada, la Defensoría de los Habitantes abrió un proceso de investigación el cual fue suspendido, en virtud de una serie de recursos de amparo interpuestos por los mismos hechos.

## *ii. Organización Comunitaria*

En este campo destaca la labor de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), la cual, consciente de la necesidad de un tratamiento específico a las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas, ha iniciado la elaboración de un reglamento específico para este tipo de organizaciones, dadas sus particularidades étnicas y culturales.

Sobre esta normativa, si bien la Defensoría de los Habitantes entiende que actualmente está en fase de redacción y elaboración para su posterior consulta con las Asociaciones de Desarrollo, reitera la necesidad de una implementación pronta del citado reglamento, disposiciones que deben atender a armonizar el articulado y los principios de la Ley de Desarrollo de la Comunidad y su reglamento, con lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la O.I.T.

## **h. Demandas recurrentes**

A manera de reseña final, la Defensoría de los Habitantes considera importante llamar la atención respecto al Derecho a la Educación de las poblaciones indígenas, materia en la que si bien el Ministerio de Educación ha realizado ingentes esfuerzos, aún quedan temas pendientes, tanto en lo que respecta a infraestructura, en el cual las condiciones son aún críticas en la mayoría de los territorios indígenas, como en temas más delicados como son: la cobertura de secundaria, el diseño evaluación y demás aspectos de relacionados con pruebas nacionales, entre otros.

Adicionalmente, esta Defensoría desea llamar la atención del Poder Judicial sobre la necesidad de retomar el estudio de temas afines a esta población, tales como el del respeto al Derecho Consuetudinario, el respeto a las instancias tradicionales de resolución de conflictos, el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de régimen de protección especial establecido en el

Convenio N° 169, todo lo anterior respetando las particularidades de las ocho etnias de Costa Rica.

En este sentido, resulta importante valorar la necesaria reactivación de la Comisión que para el estudio de estos temas fue constituida en el seno del Poder Judicial hace algunos años.

#### **i. Otras Intervenciones**

Adicionalmente, se debe señalar la labor de la Defensoría de los Habitantes en la promoción de la atención asistencial a estas comunidades, brindadas en colaboración tanto con la empresa privada, como con fondos de cooperación internacional de gobiernos amigos, a algunas comunidades indígenas del país, particularmente en los territorios indígenas de Alto y Bajo Chirripó.

Entre estas acciones se puede mencionar la entrega de suministros escolares coordinados con el Ministerio de Educación Pública, entrega de alimentos, botas y artículos de cuidado personal donados por la empresa privada.

También destaca en este sentido la actividad del Día del Niño, realizada el día 5 de setiembre del 2003, en la cual la Defensoría de los Habitantes junto con el Ministerio de Educación Pública organizó la visita de 250 niños de las 27 escuelas de estos territorios al Parque Nacional de Diversiones.

Finalmente, se desea destacar la donación de un colegio para la localidad de Roca Quemada, gracias al aporte privado y de la cooperación internacional, así como los fondos obtenidos para la reparación de dos escuelas de la región.

### **4. Población Migrante**

#### **a. Introducción**

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que el respeto absoluto de los derechos humanos de las personas migrantes y la garantía de mecanismos de protección de estos derechos, son una obligación ineludible del Estado costarricense, partiendo de la realidad de que Costa Rica es un país, receptor de población migrante.

En ese sentido, la Defensoría ha insistido en la necesidad de que se promulgue una política migratoria que de forma integral brinde respuesta al fenómeno migratorio en todas sus dimensiones y aristas; sin embargo, a la fecha, las autoridades aún no han procedido a la elaboración de esas políticas, sino que por el contrario, la labor de la Defensoría de los Habitantes ha permitido visualizar que, en su lugar, el Estado ha dictado varias medidas administrativas que pretenden solucionar coyunturalmente las situaciones que se vayan generando (imposición de visa a personas de nacionalidad colombiana, por ejemplo).

Ante la necesidad de visualizar los derechos humanos de la población migrante y la obligación de garantía del Estado costarricense, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario ubicar el tema de la población migrante como prioritario en el Informe de Labores correspondiente a este período. No obstante lo anterior, se brinda un detalle de las denuncias más recurrentes presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, por la población migrante, así como algunos asuntos de trascendental importancia en el abordaje de esta temática.

**CUADRO N° 3**  
**Denuncias en trámite**  
**Período 2003-2004**

Hecho denunciado	Institución denunciada	N° quejas
Ausencia de centro de aprehensión para personas extranjeras en condición irregular	Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)	1
Figura del contratista en el sector bananero (explotación laboral de personas extranjeras)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	1
Retención de documentación personal	Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	2
Trámite de inscripción de nacimientos	Registro Civil	2
Trámite de solicitud de residencia	Dpto. Residencias (DGME)	5
Certificación de status migratorio	DGME	1
Denegatoria de permisos temporales (criterios utilizados para la resolución de solicitudes)	- DGME - MTSS	1
Dificultades en la renovación de status migratorio	DGME	2
Criterios para la aplicación del procedimiento administrativo del rechazo	DGME	1
Inacción de la Policía Especial de Migración ante denuncias presentadas por condición irregular de personas extranjeras.	DGME	2
Criterios para la aprobación de solicitudes de residencia	DGME	1
Procedimiento administrativo en contra de funcionarios del MOPT (abuso de autoridad)	MOPT	1
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>

**CUADRO N° 4**  
**Denuncias y quejas resueltas**  
**(con o sin recomendaciones dirigidas a la instancia involucrada)**

Hecho denunciado	N° quejas
Cancelación de pensión por condición de indocumentada	1
Restricción del acceso al servicio 911	1
Lentitud o problemas en la resolución de solicitudes de residencia/renovación	9
Trámite de inscripción de nacimientos ante el Registro Civil	2
Trámite de solicitud de naturalización	1
Denegatoria de status migratorio	1
Detención-aprehensión irregular por parte de la Policía Especial de Migración	3
Problemas en la remuneración del empleo	1
Negación del acceso al servicio de salud	3
Negación del acceso a la seguridad social	1
Problemas en la incorporación a colegios profesionales	1
Denegatoria de visa restringida	1
Actuación Policía Especial en operativo La Carpio (proceso de verificación de condición migratoria, detención irregular, plazos de aprehensión, condiciones durante la aprehensión)	2
Ejecución de proceso de deportación sin haberse resuelto solicitud de residencia	1
<b>TOTAL de denuncias</b>	<b>28</b>

Un factor importante a tomar en cuenta a la hora de realizar un análisis de los casos o denuncias tramitadas en la Defensoría de los Habitantes en materia de población migrante, consiste en el hecho de que algunas de las personas que acuden a la institución manifiestan el temor que sintieron de presentarse a interponer la denuncia por varias razones: ser interceptadas por la Policía Especial de Migración, que la Defensoría diera aviso a las autoridades migratorias de la condición irregular de la persona, o bien, sienten que al carecer de status migratorio o de algún documento que las identifique no pueden acudir a la Defensoría a interponer una denuncia, entre otras. De ahí que el número que se encuentran en trámite, así como aquellas que fueron resueltas durante el período (independientemente de la fecha de su ingreso a la institución), no reflejen números elevados.

Considerando lo anterior, en el abordaje de las denuncias recibidas, la Defensoría de los Habitantes busca, además de la atención del caso concreto, identificar la existencia de problemas estructurales que reflejen el estado actual de las situaciones sometidas a su conocimiento, y promover desde los espacios en los cuales participa y tiene incidencia, la necesidad de que el Estado costarricense asuma la importancia de que el fenómeno migratorio ocupe un lugar prioritario en la agenda política, para la búsqueda de soluciones integrales a las demandas que dicho fenómeno exige.

Así, por ejemplo, las denuncias recibidas por el atraso en la resolución de las solicitudes de residencia y renovación de estas o cualquier asunto relacionado con la tramitación de dichas solicitudes, permiten identificar la problemática que experimenta el Departamento de Residencias de la Dirección General de Migración y Extranjería ante la acumulación de trabajo.

Igualmente, situaciones de abuso de autoridad, detención indebida, entre otras, imputables a la Policía Especial de Migración y a la Fuerza Pública, cuando actúa bajo la coordinación de la primera, han permitido a esta Defensoría insistir en la necesidad de capacitación de ambos cuerpos policiales en materia de derechos humanos y la obligación de garantizarlos a la población migrante, independientemente de la condición migratoria en la que se encuentre: libertad personal, derechos laborales, debido proceso, derecho a la salud, alimentación, trato digno, integridad física, entre otros.

Ahora bien, en relación con las denuncias resueltas durante el periodo del presente informe, la Defensoría de los Habitantes estima necesario indicar que el 28.5 % corresponde a informes finales con recomendaciones dirigidas a las diferentes instancias involucradas y el 71.5 % corresponde a informes finales sin recomendaciones. En ese sentido, conviene rescatar que las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes van orientadas a la corrección o implementación de medidas que permitan a la Administración Pública solventar algunas deficiencias o problemas de carácter estructural o, bien, individual detectadas a partir de las investigaciones realizadas.

## **b. Temas relevantes del período**

### *i. Inspección en puestos fronterizos del Ministerio de Seguridad Pública y Oficinas Regionales de la Dirección General de Migración y Extranjería*

Como parte del plan de trabajo programado para el año 2003-2004, la Defensoría de los Habitantes realizó varias inspecciones a los puestos fronterizos del Ministerio de Seguridad Pública, así como a algunas Oficinas Regionales de la Dirección General de Migración y Extranjería, con el fin de conocer las condiciones de infraestructura, alimentación y personal de dichos lugares. Así como el nivel de coordinación existente entre estas instancias,

principalmente en las zonas fronterizas donde los oficiales de la Fuerza Pública realizan también una labor de control migratorio.

Los puestos fronterizos del Ministerio de Seguridad Pública visitados fueron los siguientes:

- Comando Los Chiles, Upala.
- Puesto policial de Los Chiles.
- Puesto Policial de Upala.
- Puesto policial de Pavón.
- Subcomando de Peñas Blancas.
- Comando La Cruz.
- Puesto Penschurt.
- Policía de Proximidad de Sixaola
- Policía de Proximidad de Talamanca
- Comandancia Limón

En general, las condiciones observadas en estos puestos policiales por los funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes que realizaron las inspecciones, son las siguientes:

- Condiciones de infraestructura deplorables: paredes impregnadas de humedad; faltan vidrios en las ventanas, servicios sanitarios en condiciones insalubres, no hay agua potable.
- Algunos de los puestos, comandos o delegaciones visitadas, no cuentan con celdas para mantener detenidas a las personas. En el caso de personas migrantes, éstas son custodiadas en las afueras del lugar hasta que llegue una unidad que las traslade hasta una oficina regional de la Dirección General de Migración y Extranjería. En aquellos puestos en los que sí existen celdas, las mismas no tienen ventilación, iluminación natural o artificial, son demasiado pequeñas, las espumas para que las personas puedan acostarse están tiradas en el suelo en pésimo estado; no tienen servicio sanitario y no cuentan con áreas diferenciadas para hombres y mujeres.
- En su mayoría no tienen unidades móviles; por lo que los oficiales se trasladan por sus propios medios cada vez que se presenta una situación de emergencia, como por ejemplo, un llamado por violencia doméstica, robo, entre otros. En algunos comandos sí cuentan con unidades móviles pero están en mal estado.
- Todos los puestos, comandos o delegaciones tienen radio para comunicarse; no obstante, solo algunos tienen teléfono y fax.

Por su lado, las oficinas regionales de la Dirección General de Migración y Extranjería visitadas fueron las siguientes:

- Oficina Regional de Los Chiles.
- Oficina Regional de Upala.
- Oficina Peñas Blancas.
- Oficina Regional Sixaola
- Oficina Regional Limón

En general, las condiciones observadas en estas oficinas por los funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes que realizaron las inspecciones, son las siguientes:

- Conexión a la base de datos de las oficinas centrales de la Dirección General de Migración y Extranjería, durante varias horas del día.
- No cuentan con unidades móviles para trasladar a las personas extranjeras hasta San José (Policía Especial de Migración) cuando deba iniciarse en su contra un proceso de deportación, a excepción de la Oficina Regional de Upala que cuenta con una buseta.
- No cuentan con lugares adecuados para mantener aprehendidas a las personas extranjeras que se encuentren en una condición irregular y deban ser trasladadas a San José para iniciar en su contra un proceso de deportación. La única Oficina regional que cuenta con un lugar de aprehensión es la de Los Chiles; sin embargo, la misma se encuentra en pésimo estado; las personas extranjeras son aprehendidas en el sótano del lugar, el cual se encuentra en condiciones insalubres, los servicios sanitarios están en mal estado, posee camarotes pero las espumas también están en mal estado. Al respecto, conviene resaltar que en ese lugar solo permanecen los hombres, porque las mujeres y personas menores de edad extranjeras son trasladadas a la Casa del Migrante, albergue de la Iglesia Católica.
- Tanto en la oficina regional ubicada en Los Chiles como la ubicada en Limón, el espacio con el que cuentan para archivar los expedientes administrativos es pequeño, por lo que los mismos están aglutinados en estantes o en el suelo, uno encima del otro.

Un aspecto importante de rescatar y a tomar en cuenta por parte de la Defensoría de los Habitantes en su quehacer institucional, es que los oficiales del Ministerio de Seguridad Pública ubicados en los puestos visitados, manifestaron su malestar con la Dirección General de Migración y Extranjería, en virtud de la poca colaboración que reciben de esta instancia para la atención de personas extranjeras que son detectadas en una situación de aparente irregularidad migratoria.

A modo de ejemplo, los funcionarios policiales señalaron a esta Defensoría que la Dirección General de Migración y Extranjería, salvo excepciones poco frecuentes, no suministra la alimentación que ellos deben brindar a las personas extranjeras hasta que logren realizar su traslado, por lo que deben tomar de la alimentación que se les entrega para cada turno o rol y compartirla con estas personas.

Por otro lado, manifestaron que cuando deben utilizar el autobús para trasladar a las personas extranjeras deben asumir los costos de ese traslado; igual ocurre cuando se trata de la compra de medicamentos en caso de que estas personas manifiesten tener alguna dolencia, como gripe, dolor de cabeza, heridas pequeñas, entre otros.

Situaciones como las apuntadas, reflejan una falta de coordinación entre el Ministerio de Seguridad Pública y la Dirección General de Migración y Extranjería en las oficinas o puestos ubicados en las zonas fronterizas propiamente en lo relacionado con la atención de la población migrante que es interceptada y aprehendida.

ii. *Consulta de constitucionalidad planteada por la Defensoría de los Habitantes en relación con la reforma al artículo 46 de la Ley General de Migración y Extranjería, presentada por el Poder Ejecutivo<sup>30</sup>.*

La propuesta legislativa pretendía incluir en el artículo 46 de la actual Ley General de Migración y Extranjería la posibilidad de flexibilizar los requisitos en cuanto a la documentación para el ingreso del país, de forma que *“mediante recomendación del Consejo Nacional de Migración, el Poder Ejecutivo podrá, por vía de decreto, autorizar el ingreso de nacionales de países específicos, con documentos oficiales distintos al pasaporte<sup>31</sup>”*.

El Poder Ejecutivo señaló, en la exposición de motivos de esta reforma legislativa, que *“para Costa Rica introducir mecanismos que faciliten el ingreso de turistas provenientes de países considerados como mercados meta, y que representan un gran flujo turístico hacia nuestro país es fundamental, ya que al establecer restricciones a los mismos podría afectar sensiblemente el ingreso de turistas de esas naciones, perjudicando a la actividad económica que ha llegado a ocupar el primer lugar en el ingreso de divisas para el país”*.

En la comparecencia de la Defensoría ante la Comisión Plena Segunda de la Asamblea Legislativa<sup>32</sup>, se manifestó que la intención de generar mecanismos o disposiciones administrativas que promuevan el turismo hacia el país, debe armonizarse con el propósito del Estado costarricense de revisar la política migratoria a fin de asegurar una adecuada gestión en la materia que permita un control de los flujos humanos que promuevan no sólo el desarrollo económico sino el orden público y la paz social del país.

En ese sentido, cualquier iniciativa legislativa que se promueva con el fin de regular los flujos migratorios, o bien, modificar la regulación ya existente, debe contemplar que en los últimos años, la pobreza, los conflictos armados, los desastres naturales y la delincuencia organizada, entre otros, han provocado que un mayor número de personas busque o elija migrar a diferentes países sin tomar las medidas precautorias necesarias y por medio de canales irregulares, lo cual los hace vulnerables al riesgo de ser engañados y al mismo tiempo los convierte en objeto de abusos económicos, laborales o sexuales, según sea el caso.

Por otro lado, resulta necesario considerar que en un esfuerzo importante por convertirse en garante del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y consciente del aumento y fortalecimiento de grupos delictivos organizados en relación con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en diversos países, Costa Rica ratificó los Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, a saber: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (aprobado mediante Ley N° 8315 del 16 de setiembre del 2002), y el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (aprobado mediante Ley N° 8314 del 16 de setiembre del 2002).

Ambos Protocolos señalan que con motivo de las medidas fronterizas que se deben adoptar, instan a los Estados Parte a reforzar, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Propiamente, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, señala en su artículo 14 que los Estados Parte deben *“garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una capacitación de personal adecuada para prevenir, combatir y erradicar las*

<sup>30</sup> Expediente N° 03-010875-0007-CO

<sup>31</sup> Proyecto de Ley N° 15186, Asamblea Legislativa

<sup>32</sup> Comparecencia realizada el día miércoles 10 de setiembre del 2003.



*conductas denunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas. Dicha capacitación incluirá, entre otras cosas:*

- *La mejora de la seguridad y la calidad de los documentos de viaje;*
- *El reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados. (...)*”.

A criterio de esta Defensoría, aceptar la posibilidad de que algunas personas extranjeras puedan ingresar a Costa Rica portando cualquier documento que se supone fue emitido por la autoridad competente en su país de origen, implicaría dejar a la discrecionalidad de los funcionarios del momento la calificación sobre la idoneidad del documento que presentan. Esto lejos de reforzar la labor de fiscalización y control del ingreso de personas extranjeras a Costa Rica, abre un portillo que crea las condiciones propias para facilitar la comisión de actividades ilícitas por parte de quienes ingresen con documentos de dudosa procedencia o para utilizarlos en el ingreso de posibles víctimas de delitos como el tráfico ilícito de migrantes o la trata de personas<sup>33</sup>.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes señaló en la consulta planteada que debía considerarse que la reforma legislativa reñía con el principio de rango constitucional del "Interés Superior del Niño"; principio que se recoge en distintos instrumentos internacionales ratificados por el país como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores<sup>34</sup>; en virtud de que lejos de reforzar los mecanismos existentes con miras a eliminar la trata de personas menores de edad, se abría un portillo que podía ser utilizado por personas inescrupulosas.

En la opinión jurídica emitida por la Procuraduría General de la República, con motivo de este proyecto de ley, (OJ-171-2003), se indica que:

*"(...) el pasaporte como documento internacional de viaje y medio de identificación del individuo en el extranjero, aceptado por la Comunidad Internacional, es insustituible y no puede ser suplantado por ningún otro documento, como la licencia de conducir, la cédula de identidad, carné de seguridad social u otro similar; por la sencilla razón de que aquel está dispuesto específicamente para efectos de viajar al extranjero, diseñado con la forma internacionalmente establecida y protegido por una serie de medidas de seguridad para evitar su alteración o falsificación; los otros no.*

*El pasaporte permite no sólo conocer la identidad de la persona que lo porta, sino algo de su pasado que queda impreso en la libreta que contiene las visas, los sellos de salida, anotaciones de las autoridades migratorias o de policía (v.g. si ha sido deportado), fechas de entrada y salida de los diferentes países a los que ha viajado; todo lo cual, desde el punto de vista migratorio y de seguridad pública, constituye una información de altísimo valor”.*

Los protocolos que complementan la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado mencionados, subrayan la necesidad de que los Estados refuercen los mecanismos de control migratorio que ejercen a lo interno y en sus límites fronterizos, realizando todas las acciones tendientes a fortalecerlos.

Ante este compromiso internacional asumido por Costa Rica y teniendo en cuenta la supremacía normativa que la Constitución Política le confiere a los tratados y convenios internacionales sobre la legislación

<sup>33</sup> Artículo 3 de la Convención sobre los derechos del Niño; artículo 1 de la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores.

<sup>34</sup> Aprobada mediante Ley N° 8071 del 21 de mayo del 2001.

nacional<sup>35</sup>, las instancias correspondientes deben promover la revisión de la legislación vigente, así como de aquellos proyectos sometidos a aprobación de la Asamblea Legislativa, de manera tal que no existan contradicciones entre estos y los principios o postulados constitucionales que la Sala Constitucional ha ido delineando como parámetros para todas las normas y actos públicos.

La Defensoría de los Habitantes apuntó que debía analizarse si la reforma legislativa propuesta cuyo objetivo inmediato consistía en promover el turismo para lograr su fortalecimiento económico mediante la generación de divisas, resultaba proporcional y razonable en relación con las consecuencias y afectaciones que pudieren derivarse en bienes jurídicamente tutelados en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica.

La consulta de constitucionalidad planteada por la Defensoría de los Habitantes en relación con la reforma al artículo 46 de la Ley General de Migración y Extranjería que fuera aprobada en primer debate, se resolvió mediante resolución N° 2003-12536 de fecha 31 de octubre del 2003. En dicha resolución se señala:

*“Sobre el fondo. El tema al que se refiere esta consulta ya fue resuelto por esta Sala mediante sentencia N° 12535 de las doce horas treinta y ocho minutos del día de hoy. En dicho fallo se indicó que el proyecto de “reforma al artículo 46 de la Ley de Migración y Extranjería, N° 7033 del cuatro de agosto de 1996, expediente legislativo N° 15.186, es inconstitucional, con base en las siguientes consideraciones:*

*“(...) En esta tesitura, concluimos que los instrumentos que tienden a proteger los delitos contra menores de edad, instan a los Estados partes a implementar políticas que eviten y procuren un mayor control que evidentemente involucra el control migratorio. De forma más concreta, la ley N° 8172 del 7 de diciembre del 2001, que es “Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía”, establece medidas de control migratorio para prevenir delitos en perjuicio de los menores de edad. Ahora bien, si bien es cierto los consultantes hacen especial énfasis en la garantía de los derechos de los menores de edad y en la especial protección que les debe el Estado, es menester recalcar el hecho de que el refuerzo de los controles migratorios tiene su fundamento en la seguridad nacional y en ese sentido, la identificación de las personas que ingresen al territorio también proveen de garantía y responden a la necesidad de evitar a toda costa y a través de controles fronterizos y migratorios, el auge del crimen organizado y del terrorismo.*

*(...) De lo anteriormente expuesto claramente se deduce el imperativo supremo que establecen la Constitución Política y los instrumentos internacionales adoptados por nuestro país, en cuanto a la protección que se debe a los menores de edad y en cuanto a la obligación de evitar el desarrollo de redes y organizaciones de crimen organizado, en ese sentido los controles migratorios son un mecanismo para que el Estado procure controles mínimos en el ingreso y egreso de personas del territorio nacional, entre estos controles mínimos se encuentran la exigencia normalmente aceptada de ingresar con un pasaporte, documento que facilita la identificación de las personas y permite un mayor control migratorio.*

<sup>35</sup> *“En tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como la ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas privan por sobre la Constitución (Sala Constitucional, Sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-03).”*

*En consecuencia, esta Sala considera que la reforma al artículo 46 de la Ley de Migración y Extranjería resulta inconstitucional, toda vez que abre la posibilidad de que al eliminar los controles mínimos tendientes a realizar un mejor control migratorio implica una desprotección contraria al Derecho de la Constitución. Ahora bien, garantizar la seguridad de los menores de edad va más allá del control migratorio que se puede ejercer al exigir el pasaporte a las personas que intenten ingresar al territorio nacional, ya que el esfuerzo que el Estado realice en ese sentido debe ser parte de una política integral que se ejecute con la más alta prioridad por parte de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo, las instituciones públicas e involucre a todos los sectores de la sociedad.*

*Así las cosas, considera la Sala que la facultad de eliminar el ingreso a territorio nacional con un pasaporte, documento que garantiza la identificación de personas, deviene en inconstitucional”.*

De conformidad con lo anterior, por medio de la Circular N° AJ-1604-2003-JM de fecha 6 de noviembre del 2003, la Dirección General de Migración y Extranjería informó a las Oficinas Regionales y Centrales de dicha Dirección, al Instituto Costarricense de Turismo, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a los Consulados de Costa Rica, Agencias de Viaje, Líneas Areas, Agencias Navieras y Empresas de transporte internacional terrestre, que:

*“El día 17 de noviembre del año en curso será el último día que se aceptará el uso de la tarjeta de turismo para ingresar al país. A partir del día 18 de noviembre del 2003, todo extranjero que pretenda ingresar a Costa Rica con tarjeta de turismo será rechazado por los funcionarios de la Dirección General de Migración y Extranjería competentes para el control migratorio de ingreso”.*

Por otro lado, mediante consulta realizada a la Oficina de Enlace de la Asamblea Legislativa, se informó a la Defensoría que el proyecto de ley consultado fue asignado a la Comisión Plena Segunda, sin que se conociera el orden del día. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes dará seguimiento al curso de este proyecto, con el fin de verificar que la normativa que pretenda aprobarse se encuentre en armonía con los principios internacionales de derechos humanos.

*iii. Comentarios elaborados por la Defensoría de los Habitantes en relación con las directrices giradas por la Caja Costarricense de Seguro Social en torno a la población extranjera indocumentada*

La Defensoría de los Habitantes recibió una consulta planteada por la Comisión Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (CONAMI) y el Ministerio de Salud, en relación con las disposiciones emitidas por la Caja Costarricense de Seguro Social en la atención en salud a poblaciones específicas. En dicha consulta se manifiesta la preocupación por las medidas dictadas, en virtud de que las mismas “violan el derecho a la salud y a la protección que debe brindar el Sistema Nacional de Salud a poblaciones no aseguradas, inmigrantes e indígenas, tomando en cuenta que este derecho está consagrado en la Ley General de Salud, que los servicios públicos de la C.C.S.S son los únicos servicios de salud que existen en el país y que las posibles limitaciones al acceso a los mismos en el primer nivel de atención, atentan contra este derecho, además de que se constituyen en una grave amenaza para la vida de estos grupos de alto riesgo social”.

De conformidad con la documentación aportada en la consulta, la Defensoría de los Habitantes emitió algunas consideraciones al respecto:

- **En cuanto al derecho a la salud**

El nuevo contexto migratorio supone un incremento en las demandas de atención en diferentes sectores, entre ellos: salud<sup>36</sup>, vivienda, educación y trabajo; de ahí que, la Defensoría de los Habitantes ha considerado como un aspecto de trascendental importancia instar al Estado costarricense en la necesidad de formular políticas públicas en esta materia de carácter integral, que además de la gestión migratoria, permitan la inserción de esta población en la dinámica social y que garantice el respeto de sus derechos humanos más allá de su condición administrativa.

Específicamente en lo que atañe al derecho humano a la salud<sup>37</sup>, haciendo referencia a los documentos aportados en la consulta presentada a la Defensoría de los Habitantes, se consideró oportuno traer a colación algunos de los principios plasmados en tratados internacionales debidamente ratificados por el país y que se encuentran vigentes<sup>38</sup>:

- ii. Derecho al disfrute de una salud física y mental del más alto nivel.
- iii. Derecho a la asistencia médica y servicios médicos en casos de enfermedad, para todas las personas.
- iv. Derecho a la salud entendido este como de interés público.

En un estudio realizado por el Ministerio de Salud, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, publicado en el mes de julio del 2003, se establecen algunos aspectos importantes que deben ser tomados en cuenta para analizar el fenómeno de la migración y el acceso a los servicios de salud por parte de esta población. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría de los Habitantes hace eco de algunas consideraciones importantes recogidas en dicho análisis:

*“(...) Un análisis acerca de la relación entre inmigración y salud en Costa Rica debe partir del hecho de que en las instituciones que conforman el sector han existido dificultades para generar información sobre la demanda de dichas poblaciones, sus principales necesidades, perfil, tipos y características de las enfermedades que presentan, etc. Estos problemas surgen por la ausencia de registros sobre nacionalidad, así como por la insistencia en medir el impacto del fenómeno migratorio en términos de la demanda de servicios de salud y sus costos económicos, sin reparar*

<sup>36</sup> Según un reportaje publicado en el Diario Extra, el día 21 de octubre del 2003, se estima que “solo el año pasado la Caja Costarricense de Seguro Social gastó en atención médica (consulta externa y estancias) a extranjeros una suma mayor a los 16 mil millones de colones, según lo revela el último informe realizado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la entidad. (...) es importante rescatar que si bien el documento indica que los foráneos son asegurados en su mayoría, ya sea directo, indirecto o por seguro voluntario, hay una cantidad incuantificable de personas que son indocumentadas y usan los servicios sin pagar un solo colón”.

<sup>37</sup> En relación con las características de los servicios de salud, la Defensoría de los Habitantes, con ocasión de una denuncia presentada, señaló que: “El derecho a la atención de salud, comprende una variada gama de servicios que incluyen la prevención de enfermedades, la protección ambiental, el tratamiento y la rehabilitación, es decir, la prestación de servicios médicos hospitalarios o de atención médica. (Oficio N° DHR-9809738-98 de fecha 8 de octubre de 1998).

<sup>38</sup> Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

*en los aportes que hacen importantes sectores de la población migrante al desarrollo costarricense.*

*(...) En principio, y de acuerdo con el marco político-institucional prevaleciente, los servicios de salud se encuentran disponibles para aquel que los necesite. Sin embargo, para los inmigrantes, el acceso a tales servicios depende de tres elementos: su condición migratoria, las condiciones laborales de contratación y el nivel de atención.*

*De acuerdo con la normativa existente, los extranjeros indocumentados no pueden asegurarse bajo ninguna modalidad de cotización (directa, indirecta y voluntaria), pues el trámite para que se aseguren requiere de cédula de residencia, o de permiso de trabajo. Así, en ocasiones tal accesibilidad resulta limitada para grupos de población que como los migrantes presentan ciertas condiciones de irregularidad dificultando su atención rápida y oportuna.*

*En cuanto a las condiciones de contratación, la mayoría de inmigrantes (particularmente la población inmigrante nicaragüense) se ubican en actividades productivas caracterizadas por la flexibilización en las relaciones laborales, que implica el desconocimiento de algunos derechos como la cotización a la C.C.S.S. En general estos grupos poblacionales se enfrentan a prácticas como morosidad de sus patronos, deducciones de los salarios de las cuotas correspondientes y no reportadas al Estado, así como una alta rotación de personal para eximirse del pago de los derechos sociales entre los cuales se incluye el acceso a la salud.*

*En lo relativo al nivel de atención, los servicios de salud en el país se ofrecen en diferentes niveles. En la atención primaria que se brinda en comunidades por medio de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), el acceso de inmigrantes se facilita porque no se exigen requisitos de ninguna índole y se presta el servicio previo a una contribución voluntaria. En el servicio de emergencia se atiende indistintamente de la condición migratoria del paciente; a nivel de consulta e internamiento se requiere que la persona esté asegurada.*

*(...) Hasta el momento, pese a que en buena teoría el servicio es proporcionado a todo aquel que lo solicita, persisten lecturas institucionales que tienden a sobredimensionar la demanda de los inmigrantes (particularmente nicaragüenses) y trasladarles a estos la saturación de los servicios sobre todo en los niveles locales. En términos de prestación de los servicios, la tendencia es la atención de la población sin considerar las especificidades culturales, de género y etnia. En definitiva persiste una política de atención limitada para atender a grupos que como los migrantes presentan condiciones particulares en su inserción en la sociedad costarricense”.*

En relación con lo anterior, en el Informe Anual de labores correspondiente al período 1999-2000, la Defensoría de los Habitantes señaló que en materia de acceso a los servicios de salud por parte de la población migrante, era preciso establecer “un mecanismo de registro común para todos los centros hospitalarios a efecto de obtener datos comparables que apoyen la definición de políticas de salud pertinentes”. En ese sentido, ese registro se convierte en un insumo importante para brindar un seguimiento adecuado a los padecimientos o problemas de esta población y definir programas preventivos de enfermedades y tratamientos médicos, en función de sus necesidades.

Sin embargo, esta Defensoría considera que las autoridades encargadas de la prestación del servicio de la salud, no pueden ni deben subordinar el acceso de la población migrante, a la presentación de documentación necesaria para el levantamiento del registro en cuestión, o a la realización de trámites migratorios o administrativos anteriores. De conformidad con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes no comparte el criterio externado por el Gobierno costarricense en su respuesta a la Opinión Consultiva 18, presentada por México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la condición jurídica y derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas. Dicha respuesta señala que *“Muchas de las prestaciones sociales en materia de salud, seguridad laboral y las estrictamente laborales, presuponen una serie de trámites burocráticos que **no se pueden llevar a cabo si la persona está indocumentada**”<sup>39</sup>.*

En relación con lo expuesto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC.18/3, estableció como parte de sus considerandos lo siguiente:

*“Se debe señalar que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.*

*Los Estados, por lo tanto, no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por ejemplo, pueden efectuarse distinciones entre las personas migrantes y los nacionales en cuanto a la titularidad de algunos derechos políticos”.*

- **En cuanto al derecho a la seguridad social**<sup>40</sup>

Ahora bien, en relación con la seguridad social, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido que *“ésta incluye pensiones de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes), atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por enfermedad y maternidad común, prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), asignaciones o subsidios familiares, asistencia social (como pensiones no contributivas o atención médico-hospitalaria para personas carentes de recursos) y sistemas*

<sup>39</sup> El resaltado no corresponde al original.

<sup>40</sup> En relación con la seguridad social la Defensoría de los Habitantes ha señalado que ésta *“tiene por uno de sus objetivos la prestación de servicios médicos hospitalarios conducentes a conservar o restablecer la salud de los habitantes a quienes atiende el sistema sanitario. Así todos los habitantes de un país tienen derecho a la protección de la salud, derecho que requiere para su ejecución de la adopción de medidas estatales idóneas que garanticen la satisfacción plena del mismo otorgando al sujeto el derecho de reclamar frente al Estado cualquier situación que considere violatoria a esa garantía”.* (oficio N° DHR-9809738-98 de fecha 8 de octubre de 1998).



*nacionales de salud. Así pues la seguridad social comprende cinco grandes programas: salud, pensiones, riesgos profesionales, asignaciones familiares y seguro de desempleo<sup>41</sup>.*

El artículo 61 del Reglamento del Seguro de Salud, establece que *"tratándose de no asegurados, cuando la atención sea urgente, serán atendidos de inmediato, bajo su responsabilidad económica, entendiéndose que el pago podrá hacerse, en esta hipótesis, después de recibir la atención médica. En el caso que la atención no sea de urgencia o de emergencia, el pago deberá efectuarse por el no asegurado antes de recibir la atención, sin perjuicio de poner a su disposición las alternativas de aseguramiento que ofrece la institución"*.

En la copia del oficio N° P.E.17.415-03 de fecha 17 de junio del 2003, suscrito por el entonces Presidente de la Caja Costarricense del Seguro Social, aportada por la Dirección de Servicios de Salud del Ministerio de Salud a esta Defensoría, se indica que *"tratándose de personas en condiciones de ilegalidad, el Aseguramiento por cuenta del Estado no es pertinente por existir disposición expresa de la ley (artículo 2 de la Ley de Asignaciones Familiares), que excluye claramente esa posibilidad para los extranjeros ilegales, situación que además fue establecida por la Sala Constitucional en el voto N° 1415-99"*.

La Defensoría de los Habitantes, con ocasión de una denuncia presentada<sup>42</sup>, manifestó su preocupación por la aplicación de la Ley de Asignaciones Familiares como normativa base para el otorgamiento de ciertos derechos humanos a la población migrante, entre estos, el acceso a la seguridad social (más específicamente el seguro por cuenta del Estado). En ese sentido, debe tomarse en cuenta que dicha legislación respondió, en su momento de creación, a una realidad distinta a la que actualmente impera y en la que el componente migratorio se convierte en un aspecto de obligatorio análisis e incorporación en los programas sociales que brinde el Estado costarricense. Al respecto se señaló:

*"(...) La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662, fue promulgada el 23 de diciembre del 1974, por lo que resulta evidente que respondió a una necesidad y momento coyuntural sumamente diferente al contexto actual en el que nos desarrollamos, resultando, a todas luces, insuficiente para el momento presente. La realidad es otra, y a partir de ésta es que la ley y los servicios públicos que se encuentran regulados por ella, deben ser concebidos como de carácter cambiante, y no estático, para que su aplicación satisfaga las necesidades que enfrente el país en un determinado momento.*

*Precisamente, por los argumentos indicados líneas atrás, resulta necesario hacer un replanteamiento de los objetivos y fines esenciales de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en concordancia con el interés público que, en la actualidad, debe regir, dentro de lo cual se hace urgente la incorporación de la variable migratoria en todos aquellos programas que brinda el Estado costarricense, cuya obligación principal consiste en satisfacer las necesidades de sus nacionales y de aquellos cuya residencia legal les permite y obliga a la inserción en su dinámica social".*

<sup>41</sup> Las reformas inconclusas: Pensiones y Salud en Costa Rica, Juliana Martínez Franzoni, Carmelo Mesa-Lago, Fundación Friedrich Ebert, San José, mayo 2003.

<sup>42</sup> Expediente N° 09576-22-2000.



- **Análisis del estado de situación de la población migrante en materia de acceso a los servicios de salud.**

A criterio de la Defensoría de los Habitantes resulta comprensible que para que una persona tenga acceso a los otros componentes de la seguridad social, tales como pensiones, transferencias monetarias por riesgos ocupacionales, asistencia social, el Estado solicite la presentación de documentos de identidad o de status migratorio legal, en el tanto, se requiere comprobar el arraigo de estas personas al país, es decir, su permanencia definitiva para poder disfrutar dichos componentes en el momento en que se requiere, dependiendo de cada caso concreto.

Al respecto, esta Defensoría es consciente de la necesidad de verificar algunas condiciones (historial médico, identidad de la persona, condiciones laborales, entre otros) para una adecuada prestación del servicio a la salud y para dar seguimiento y tratamiento a algunas enfermedades que puedan padecer las personas, pero el Estado debe tomar en cuenta que la salud se antepone a cualquier trámite administrativo que se exija, de acuerdo a la prioridad que su atención demande, por lo que la condición migratoria no puede ser factor condicionante para el goce de derechos humanos.

Considerando lo anterior, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, cuando se trate de servicios de emergencia y de niveles de atención primaria, como lo son los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), no debe condicionarse su prestación a la presentación de un documento que demuestre la permanencia legal de una persona en el país. Por otro lado, los requisitos para la cotización en algunas de las modalidades establecidas en el sistema de seguridad social (seguro por el Estado, por cuenta propia, asegurados directos) debe tener en cuenta la población o condición de la persona que solicita el trámite, de manera tal que se garantice su acceso a dichos servicios.

La prestación de los servicios de salud a la población migrante así como al resto de la población nacional, a consideración de esta Defensoría, debe ir más allá de la simple atención en ventanilla para efectos de aseguramiento y medicación de enfermedades consultadas, ya que en muchos casos el derecho a la vida puede depender de una adecuada y oportuna prestación del servicio de la salud, que no debería estar supeditada a la condición migratoria de una persona o la presentación de documentación personal.

La obligación propia del Estado costarricense de garantizar a sus habitantes el acceso a los servicios de salud, también comprende la obligación de elaborar programas sociales y de atención preventiva de enfermedades que permitan satisfacer las demandas de esta población y garantizar su acceso a los servicios en igualdad de condiciones. Por otro lado, debe informarse a la población acerca de la importancia de instar a sus patronos, en los casos en que corresponda, para que reporten las cuotas laborales respectivas al sistema de seguridad social y de los deberes que les son propios a este sector poblacional, para tener acceso a los servicios integrales que dicha seguridad brinda.

Igualmente, esta Defensoría considera necesario que las autoridades correspondientes se aboquen a una labor de sensibilización y capacitación de los funcionarios a quienes les compete prestar este servicio, con el fin de evitar discriminaciones odiosas entre la población nacional y la extranjera, en cuanto a la atención que se brinda.

*iv. Derecho a la identidad. Inscripción de nacimientos de hijos de padres extranjeros. Caso de persona no inscrita en Nicaragua y que no cuenta con un documento que demuestre que su nacimiento se dio en Costa Rica.*

En relación con algunas dificultades presentadas a varias personas hijas de padres extranjeros, para proceder a la inscripción de sus nacimientos por falta de documentos que demuestren que el mismo ocurrió en territorio nacional y la consecuente afectación a su derecho a la identidad, la Defensoría de los Habitantes recibió la denuncia interpuesta por una persona que manifestó ser costarricense nacida en Santa Cecilia de La Cruz de Guanacaste. Indicó que su nacimiento no fue inscrito en el Registro Civil como correspondía; sin embargo, en su edad adulta inició trámites para la respectiva inscripción presentando una serie de probatorios que no eran, a criterio del Registro Civil, suficientes para probar su nacionalidad<sup>43</sup>.

El principal obstáculo para probar su nacionalidad costarricense lo constituye el hecho de el ingreso de su madre de nacionalidad nicaragüense (con anterioridad a los nacimientos en cuestión) se dio por un puesto no habilitado por la Dirección General de Migración y Extranjería, razón por la cual no existe registrado en ninguna instancia. Esta situación genera dudas al Registro Civil de que realmente los nacimientos hayan ocurrido en el país.

Al momento de interponer la denuncia, la persona interesada se encontraba en una situación de total incertidumbre, en razón de que en Nicaragua el ente competente (Consejo Superior Electoral) emitió una certificación que indica que no es nicaragüense, de tal manera que si pretendiera obtener el status migratorio de residente, tampoco podría hacerlo por no poder probar una nacionalidad extranjera.

En el presente asunto, la Defensoría de los Habitantes señaló que si bien es cierto las personas involucradas no contaban con un documento que demostrara que su nacimiento ocurrió en Costa Rica (por ejemplo, constancia del Hospital o Clínica en que nacieron); a la fecha, existían vínculos familiares y sociales que demuestran el **arraigo** de estas personas en el país. Por mencionar algunos, entre los documentos aportados constan las certificaciones de los nacimientos de los hijos de dichas personas, debidamente inscritos en el Registro Civil; así como las cartas de naturalización otorgadas al padre y a la madre de la persona interesada, quienes después de optar por la cédula de residencia, realizaron los trámites para la obtención de la nacionalidad costarricense.

Como parte de las consideraciones expuestas, la Defensoría de los Habitantes insistió al Registro Civil acerca de la necesidad de tener presente que las personas involucradas no se encuentran registradas en Nicaragua ni en Costa Rica, por lo que, a pesar de tener documentación que demuestra su permanencia y arraigo en el país, no contaban con una nacionalidad, lo cual las coloca en una situación de incertidumbre jurídica total, que representa la propia negación de derechos fundamentales.

En ese sentido, esta Defensoría estimó oportuno traer a colación la resolución N° 024-2003 emitida por el Registro Civil, el día 18 de marzo del 2003, en la cual, con ocasión de una cancelación de un asiento de nacimiento, subraya *"la imperiosa necesidad que tenemos todas las personas de contar con una nacionalidad que nos identifique como nacionales de un Estado, y la ineludible obligación del Estado de procurar garantizar a todas las personas el acceso a este derecho fundamental"*<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Expediente N° 14012-22-2000, informe final con recomendaciones oficio N° 01897-2004-DHR fechado 27 de febrero del 2004.

<sup>44</sup> Artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

A criterio de la Defensoría de los Habitantes, al existir un antecedente similar y la emisión de un criterio favorable al respecto, el Registro Civil debe analizar la situación en la que se encuentran muchas personas que con documentos demuestran que no están registradas en un país del cual se podría presumir su nacionalidad por algún vínculo familiar o cercanía al lugar de residencia, y que cuenta con documentos que demuestran su permanencia en el país desde su niñez y, lo que es aún más importante, documentos que demuestran vínculos sanguíneos con personas costarricenses por nacimiento y por naturalización; de manera tal que se proceda a la inscripción de los nacimientos de estas personas y se les otorgue la nacionalidad costarricense.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes considera que la Administración Pública debe, a la hora de resolver las solicitudes planteadas, tener en cuenta las circunstancias especiales y atenuantes en cada caso sometido a su conocimiento, con el fin, ante todo, de brindar a las personas los elementos necesarios para ejercer los derechos y cumplir con los deberes que les correspondan como seres humanos. Todo lo anterior, de conformidad con lo establecido por el principio *pro homine* según el cual el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano.

Aunque las personas interesadas no cuenten con un documento que demuestre fehacientemente su nacimiento en territorio nacional, tal y como ya se apuntó, a criterio de esta Defensoría, el Registro Civil debe considerar igualmente importante y válido cualquier testimonio o indicios sobre que sus nacimientos ocurrieron en el país, ya que resulta a todas luces más factible probar esto que intentar inscribir su nacimiento en otro país, como Nicaragua, por carecer de vínculos o pruebas que demuestren su permanencia o existencia en el mismo.

En relación con lo anterior, conviene rescatar que a la fecha de emisión del presente informe de labores, la Defensoría de los Habitantes no ha recibido el informe de cumplimiento de las recomendaciones emitidas al Registro Civil, por lo que procederá a dar el seguimiento correspondiente a este asunto.

*v. Caso de personas de nacionalidad vietnamita. Detención administrativa por parte de la Policía Especial de Migración*

Desde el mes de enero del 2004, la Defensoría de los Habitantes inició gestiones con la Dirección General de Migración y Extranjería, para analizar la situación en la que se encontraban varias personas de nacionalidad vietnamita, unas detenidas en el Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito y otras, que permanecían en el puerto de Puntarenas dentro del barco en que viajaban. Estas personas ingresaron al país en el mes de agosto del 2003; una vez en puerto fueron abandonados por el dueño del barco en que viajaban llevándose los pasaportes de la tripulación; el barco se encontraba en mal estado por lo que no pudieron continuar con la travesía.

De las nueve personas que se encontraban detenidas en el Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito, cuando esta Defensoría fue informada de los hechos, ocho personas fueron detenidas el día 1° de noviembre del 2003 y deportadas a su país de origen a finales del mes de febrero del año 2004, después de varios intentos de la Dirección General de Migración y Extranjería por documentarlas y obtener la colaboración de alguna entidad diplomática, con el fin de sufragar los gastos del proceso de deportación. La otra persona de este grupo fue detenida en el mes de diciembre cuando se presentó a la Quinta Comisaría a visitar a sus compañeros.

Posteriormente, mediante oficio N° D.G.281-2004 de fecha 10 de mayo del 2004, la Defensoría de los Habitantes fue informada que el día 4 de mayo del 2004 salieron del país las siete personas de nacionalidad vietnamita restantes, es decir, la persona que no fue deportada en el grupo anterior y las 6 personas que permanecían en el barco. Según información suministrada por el Jefe de la Policía Especial de Migración, estas personas fueron invitadas a salir del país por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, y lograron hacerlo en otra embarcación, de manera tal que no fueron deportadas.

En repetidas ocasiones, la Defensoría de los Habitantes ha señalado la importancia de que la Dirección General de Migración y Extranjería, defina un plazo para la detención administrativa de las personas extranjeras sometidas a procesos de control migratorio, entre ellos, la deportación, con el fin de que se tome alguna medida en resguardo de derechos fundamentales como lo es la libertad, cuando ha transcurrido ese plazo y no se ha logrado ejecutar ese proceso.

El presente asunto, es un ejemplo de cómo la detención administrativa de una persona podría prolongarse por varios meses ante la imposibilidad material de la Dirección en cuestión de aplicar el proceso administrativo de la deportación, ante la falta de recursos económicos para hacerlo, la ausencia de representación diplomática del país de origen de la persona involucrada, entre otros, lo cual evidentemente violenta el derecho humano a la libertad personal.

Por otro lado, se evidenció la necesidad que los funcionarios encargados del ejercicio del control migratorio, analicen con detalle cada asunto sometido a su conocimiento con el fin de verificar las condiciones especiales en las que se encuentran las personas involucradas, de manera tal que, a la luz de los instrumentos internacionales, logren analizar y determinar si se está en presencia del delito internacional de tráfico ilícito de migrantes y/o trata de personas. Este análisis resulta importante en el tanto debe tener incidencia en el procedimiento administrativo que se va a ejecutar, o bien, en las medidas administrativas a tomar por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, con miras a no establecer procedimientos discriminatorios en perjuicio de un sector de la población extranjera, y en su lugar se brinde la protección que las personas requieren.

A criterio de esta Defensoría, la actual discusión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, es un momento idóneo para la regulación del plazo de detención-aprehensión de una persona extranjera y un paso importante hacia la constitución de mecanismos de garantía de derechos humanos. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes insta a la Asamblea Legislativa, una vez más, a realizar un análisis detallado de este proyecto de ley, con miras a incluir en la legislación que pretende aplicarse los principios de derechos humanos detallados en el segmento de población migrante, incluido como tema prioritario en el presente Informe de Labores.

*vi. Caso de personas menores de edad de nacionalidad ecuatoriana. Solicitud de colaboración de la Defensoría del Pueblo de Ecuador*

En el mes de febrero del 2004, por solicitud de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica inició una serie de gestiones de coordinación entre su institución homóloga y el Patronato Nacional de la Infancia y el Consulado de Ecuador, a raíz de la situación en que la que se encontraban dos personas menores de edad de nacionalidad ecuatoriana, quienes ingresaron al país con documentación falsa acompañados de un aparente traficante que debía llevarlos hasta Nueva York y entregarlos a sus padres.

Satisfactoriamente, estas personas menores de edad lograron regresar a Ecuador donde los esperaban otros familiares; sin embargo, esta situación pone en evidencia la necesidad,

apuntada por esta Defensoría, de establecer mecanismos de control que resguarden el interés superior de las personas menores de edad, detectando a tiempo estas situaciones y adecuando para tal fin la normativa nacional vigente. No obstante lo anterior, conviene mencionar que en la actualidad esta Defensoría mantiene coordinaciones con el Patronato Nacional de la Infancia y la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en relación con el caso de 2 personas menores de edad más, quienes fueron encontradas en el país en condiciones similares a las otras.

En relación con este tema, en el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2002-2003 y con ocasión de los comentarios elaborados en relación con el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, la Defensoría de los Habitantes señaló ante la Asamblea Legislativa, la importancia de revisar la propuesta legislativa, así como la legislación vigente, a la luz de los Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional organizado, a saber el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, ambos ratificados en el mes de setiembre del 2002.

Dichos protocolos señalan lo que sigue:

**Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños:**

*“Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.*

**Artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire:**

*“Por tráfico ilícito de migrantes se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (...)”.*

En ese sentido, la Defensoría insistió sobre la necesidad de que ambos delitos deben tener una regulación separada en virtud de que tipifican dos situaciones distintas, según las definiciones apuntadas, de manera tal que no se produzca confusión alguna en la aplicación de la legislación y se sancione drásticamente a quien se aproveche o utilice a otras personas para obtener beneficios económicos o materiales.

En relación con lo anterior, la Defensoría tiene conocimiento de que en el mes de febrero del 2003, se presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que pretende sancionar, tanto en el Código Penal como en la Ley General de Migración y Extranjería, el delito internacional de tráfico ilícito de migrantes (expediente N° 15140). Sin embargo, preocupa a esta institución que

a la fecha no se haya presentado ninguna propuesta legislativa para penalizar el delito de trata de personas, igualmente importante y necesario<sup>45</sup>.

De conformidad con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes insta a los señores y señoras Diputadas de la Asamblea Legislativa, para que procedan al análisis y estudio del proyecto de ley presentado en relación con el tráfico internacional de migrantes, así como para que se aboquen a la elaboración de una propuesta que, independiente de la primera, tipifique el delito de trata de personas.

#### *vii. Incorporación a Colegios Profesionales*

Como parte del fenómeno de la migración que experimenta el país, resulta necesario que el Estado costarricense asuma el compromiso de analizar los diferentes perfiles de la población que migra, de manera tal que se logre dar respuesta, mediante la elaboración de la política pública integral, a las diferentes demandas de este sector poblacional, de conformidad con el proceso y sectores de inserción a la dinámica social costarricense.

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia relacionada con el trámite de incorporación a un colegio profesional por parte de una persona extranjera, quien solicitó la colaboración de la institución con el fin de aclarar algunas dudas relacionadas con el procedimiento aplicado a sus solicitudes de incorporación al Colegio de Médicos y Cirujanos<sup>46</sup>.

En relación con la situación expuesta, debe tenerse en cuenta que toda persona es libre de escoger la profesión a la cual se quiere dedicar; sin embargo, el ejercicio de esa profesión encuentra ciertos límites y obligaciones que son impuestas por el Estado, cuyo cumplimiento corresponde verificar a los Colegios Profesionales, en resguardo del interés público y el orden social. De ahí, que resulte comprensible la interposición de ciertos requisitos, como documentos o presentación de exámenes adicionales por parte de personas extranjeras, con el fin de que el Colegio Profesional verifique los conocimientos de estos, y determine su idoneidad para realizar la función de interés público que pretenden.

No obstante lo anterior, esa imposición de requisitos adicionales a los que deben cumplir las personas costarricense para proceder a la incorporación a un Colegio Profesional, debe responder a parámetros objetivos previamente establecidos, y no a parámetros de discrecionalidad que pueda derivar en discriminaciones en perjuicio de la población extranjera.

Desde este punto de vista, para el caso en estudio, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, la frase cuando “la Junta Directiva considere insuficientes los documentos” aportados por la persona interesada (artículo 4 del Reglamento de Especialidades Médicas), es un ejemplo claro de esas interpretaciones subjetivas que podrían utilizarse en forma discriminatoria para ciertos grupos de profesionales, incluidas las personas extranjeras.

Si bien es cierto, los Colegios Profesionales tienen la potestad de establecer los procedimientos necesarios para garantizar la incorporación, únicamente, de aquellos profesionales que cumplan

---

<sup>45</sup> La única tipificación que existe en la materia es el artículo 7 del Código Penal que señala lo que sigue: *“Independientemente de las disposiciones vigentes en el lugar de la comisión del hecho punible y de la nacionalidad del autor, se penará conforme a la ley costarricense a quienes cometan actos de piratería, genocidio, falsifiquen monedas, títulos de crédito, billetes de banco y otros efectos al portador; tomen parte de la trata de esclavos, mujeres o niños; se ocupen del tráfico de estupefacientes o publicaciones obscenas y a quienes cometan otros hechos punibles contra los derechos humanos previstos en los tratados suscritos por Costa Rica, o en este Código”.*

<sup>46</sup> Expediente N° 15611-22-2003

con los requisitos establecidos; debe tenerse en cuenta que aquella normativa que imponga obligaciones a una persona o condicione sus derechos al cumplimiento de ciertos requisitos administrativos, debe interpretarse de forma restrictiva, de ahí que las situaciones que se pretendan regular deben quedar claramente descritas en la ley, y desarrolladas en su reglamento, pero no pueden surgir de una práctica o política establecida.

Al respecto, la Procuraduría General de la República mediante resolución N° C-54-2000, estableció lo que sigue:

*“El contenido de la regulación legal abarca derechos y obligaciones. La profesión se formaliza o institucionaliza para exigir unas cautelas y precauciones respecto de la actividad profesional, en aras del resguardo del interés público y del propio ejercicio profesional. Ergo, pueden imponerse limitaciones al ejercicio profesional. De lo expuesto anteriormente, se sigue que cualquier restricción al ejercicio profesional debe estar prevista en la Ley, así como encontrar fundamento en el interés público. Entre las posibles restricciones al ejercicio de la libertad profesional encontramos la exigencia de una titulación (profesión titulada) y la colegiación misma. Restricciones que constitucionalmente son válidas”.*

Considerando lo anterior, por medio del oficio N° 01669-2004-DHR de fecha 23 de febrero del 2004, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Colegio de Médicos y Cirujanos proceder a la revisión de la normativa existente en materia de incorporación a esta entidad, de manera tal que se definan con claridad y detalle los supuestos en los cuales las personas interesadas, nacionales o extranjeras, deberán presentar requisitos adicionales que demuestran sus conocimientos.

En relación con la recomendación emitida, conviene mencionar que la Defensoría de los Habitantes recibió el oficio N° OAA.015-01-03-04 de fecha 1° de marzo del 2004, emitido por la Oficina de Asuntos Académicos del Colegio de Médicos y Cirujanos, según el cual se informa que la recomendación en cuestión fue acogida en todos sus extremos por esa instancia, y que será llevada a cabo por parte de la Comisión de Estudios de dicho Colegio, siguiendo el procedimiento establecido para tales efectos.

### **c. Foro Permanente sobre Población Migrante**

Durante el año 2003, principalmente el trabajo del Foro Permanente sobre Población Migrante se concentró en el análisis del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, y la elaboración de los comentarios presentados en la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, el día 23 de setiembre. Este esfuerzo pretende ser un insumo importante para el análisis de ese proyecto, dado el trabajo conjunto que había implicado por parte de representantes de la sociedad civil, organismos internacionales, instancias académicas e instituciones públicas miembros del Foro.

Por otro lado, la Comisión de Educación, Promoción y Divulgación del Foro Permanente sobre Población Migrante, programó para sus miembros dos talleres de capacitación de suma importancia en materia de protección de derechos humanos de la población migrante:

- viii. La Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Universal: La acción de la Organización de las Naciones Unidas”, en el mes de mayo del 2003.
- ix. El marco internacional de protección de refugiados y su aplicación en Costa Rica”, en el mes de noviembre del 2003.



Para el año 2004, las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instancias académicas que integran el Foro Permanente sobre Población Migrante, han decidido organizar su trabajo en tres comisiones que pretenden abarcar el análisis de las situaciones o problemas que enfrentan las personas migrantes en la actualidad. Estas comisiones son las siguientes:

- Acceso a los servicios de salud y seguridad social.
- Posibilidades de inserción laboral.
- Delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y explotación sexual comercial.

En ese sentido, con miras a lograr una mayor incidencia en todos aquellos espacios que se propicien en el abordaje del fenómeno migratorio en el país, conviene rescatar que funcionarios y funcionarias de la Dirección de Protección Especial, Mujer, Niñez y Adolescencia y Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes integran las tres comisiones, además que la Defensoría de los Habitantes funge como Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante. En estas comisiones se tienen como ejes transversales en los planes de trabajo: género, edad y derechos humanos.

## 5. Población en situación de indigencia: fiscalización de gestiones públicas

Desde la **Comisión Mixta de Atención a la Indigencia en el Cantón de San José (COMAIC-SJ)**, se ha continuado fiscalizando y apoyando la labor interinstitucional e intersectorial que coordina la Municipalidad de San José en favor de las personas en situación de indigencia.

En este sentido, en aras de que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) -que es una de las instituciones públicas que integran la Comisión-, continuara apoyando a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que brindan servicios asistenciales a esta población, el 15 de octubre del 2003, a propósito del nombramiento del Presidente Ejecutivo de esa entidad, se consideró oportuno comunicarle lo siguiente:

*"Siendo que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) fue creado para resolver el fenómeno de la pobreza extrema, esto es, la situación de exclusión social que viven las personas que carecen de condiciones dignas de existencia, le corresponde apoyar y reconocer a las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan programas de alimentación, vestuario y aseo personal para las personas que viven en situación de indigencia".*

Por otra parte, en cumplimiento a una recomendación de esta Defensoría, el 19 de noviembre del 2001, mediante decreto ejecutivo N° 29948-S, el Ministerio de Salud emitió la **"Norma para la Habilitación de Establecimientos de Atención a Población en Situación de Indigencia de 18 años y más"** -cuyos anexos fueron reformados mediante decreto N° 30696-S, del 23 de setiembre del 2002-, para regular y controlar los programas que desarrollan tales organizaciones. Dicha Norma, además, incorpora un Transitorio Único en el que se establece lo siguiente:

*"Los establecimientos que estén en funcionamiento, a la fecha en que entre en vigor la presente normativa, tendrán tres meses para presentar la solicitud de habilitación ante el Ministerio de Salud, a efecto de que se determine el grado de satisfacción de*

*las diferentes especificaciones y, en su defecto, **elaboren conjuntamente un plan de cumplimiento.***

***Los recursos financieros de las instituciones estatales destinados a la atención de las personas en situación de indigencia y a apoyar las organizaciones civiles que les brindan servicios básicos, tendrán como prioridad el cumplimiento de dicho plan, cuyo avance será supervisado, conjuntamente, con el Ministerio de Salud, pero sin que esto signifique una condición para que se les continúe asignando recursos para asistencia social y dotación básica.*** (Los énfasis no corresponden al original).

*Lo anterior implica que el Ministerio de Salud debe inspeccionar tales establecimientos con la finalidad de verificar que cumplan con las especificidades de la Norma –en particular las infraestructurales- y, conjuntamente con el establecimiento, elaborar un plan de cumplimiento, el cual presentan al Instituto Mixto de Ayuda Social, como base para justificar el giro de los recursos públicos destinados al efecto; sin que ello impida al IMAS girar recursos para asistencia social y dotación básica.*

*Entre las organizaciones que se dedican a desarrollar programas de atención a personas en situación de indigencia se destacan: la Asociación Obra de la Misericordia, la Asociación Misionera Club de Paz, la Asociación Casa Hogar San José, el Hogar para Indigentes el Buen Samaritano (Alajuela) y el Ejército de Salvación". (Oficio N° PE-476-03)*

Por otra parte, el cumplimiento de los requerimientos legales para el funcionamiento de estas organizaciones es uno de los objetivos operativos de la Comisión, pues del mismo depende que sean certificadas como "habilitadas" por el Ministerio de Salud y, con ello, recibir fondos de parte del IMAS. Para tal efecto, la Comisión diseñó un Módulo de Sensibilización y Capacitación dirigido a funcionarios/as públicos y al personal de la OSC.

Otro de los objetivos en los que ha trabajado la Comisión ha sido el de consolidar una red de OSC que trabajan con personas en situación de indigencia y las que trabajan con personas con problemas de farmacodependencia, pues un alto porcentaje de las personas en situación de indigencia presentan este tipo de problema; el cual, de no ser tratado adecuadamente, obstaculiza la inclusión social de estas personas. Para tal efecto se ha promovido la elaboración de planes de trabajo, el registro de beneficiarios/as, y se ha procurado la complementariedad de objetivos y actividades.

Asimismo la Comisión ha venido trabajando en un proyecto de Centro Dormitorio y de Atención Primaria, para lo cual ya se tiene el edificio, cuya compra se realizará con fondos del IMAS, mientras que la Municipalidad aportará y coadyuvará en la consecución de fondos para la remodelación. A la vez, con la Asociación Club de Paz, que sería la adjudicataria del Centro para su administración se ha trabajado en un Modelo de Atención Integral. A partir del mes de marzo del presente año, la coordinación de este proyecto pasó al IMAS, mientras que la Municipalidad continuará coordinando la Comisión.

Por deferencia, la Comisión ha sostenido la invitación a esta Defensoría para que asista a las sesiones de trabajo, y funja como fiscalizadora de las acciones interinstitucionales que se ejecutan, y asesore a las instituciones públicas que la integran en cuanto a sus competencias y atribuciones legales, por lo que, cuando así se requiere, se participa periódicamente en las sesiones de esta Comisión.

## 6. Población Privada de Libertad

### a. Introducción

El trabajo realizado por la Defensoría de los Habitantes en el tema de la población privada de libertad en los últimos años ha permitido incursionar en la dinámica institucional que desarrollan los funcionarios del Sistema Penitenciario, visualizando algunos avances importantes en materia de derechos humanos en algunos casos, pero que se convierten en acciones aisladas debido a que, en términos generales, los Gobiernos y la sociedad política no le han brindado la debida importancia a este ámbito.

En el Informe Anual de Labores del periodo pasado se indicó *que "el problema de sobrepoblación obedece a varios factores, entre ellos, a la poca visión de los operadores jurídicos al aplicar prisión preventiva, a la ausencia de infraestructura para personas indiciadas y sentenciadas, a la ausencia de una política criminológica definida por parte del Estado costarricense, al crecimiento demográfico y a la crisis económica de una gran mayoría de familias costarricenses."*

En términos generales, el Ministerio de Justicia y Gracia ha sido respetuoso de las observaciones efectuadas por la Defensoría de los Habitantes en cuanto al señalamiento de violaciones a derechos de las personas privadas de libertad. Desde años atrás se conformó una comisión interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Gracia y la Defensoría de los Habitantes, en la cual mensualmente se analizan temas trascendentales para la implementación de mejoras en el trabajo diario del sistema penitenciario, ya sea de índole administrativo o técnico.

De la información suministrada por las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia al seno de esta comisión interinstitucional, se comprobó que para el año 2004 se contemplan una serie de mejoras en la infraestructura de la mayoría de los Centros Institucionales del país. Sin embargo, la construcción y remodelación no es la única solución para los problemas que arrastra el sistema penitenciario, cuyo principal problema está en la ausencia de políticas criminológicas definidas por parte del Estado y el suministro de un presupuesto adecuado para atender sus necesidades. La seguridad ciudadana es un tema que preocupa a nuestros gobernantes; sin embargo, a nivel político sólo se mencionan medidas de tipo represivo tales como el aumento de las penas, la eliminación de los beneficios del sistema penitenciario y el aumento en la tipificación de delitos, las cuales no solucionan el problema.

Las propuestas anteriores no toman en consideración una serie de elementos y situaciones que suceden una vez que una persona es ingresada a un Centro Institucional, tales como el costo económico en comidas, techo, estudio, atenciones técnicas, salud, educación, etc; así como la traslación de los efectos del encierro al núcleo familiar.

Las autoridades gubernamentales y la sociedad política conciben al Sistema Penitenciario como un sitio a donde la persona va como castigo y para ser castigada, sin tomar en cuenta que las cárceles, su población y sus funcionarios también forman parte de la sociedad, motivo por el cual los derechos humanos de esos sujetos deben ser respetados, y que el objetivo de las cárceles es procurar la reinserción a la sociedad de las personas privadas de libertad para disminuir la reincidencia en los delitos y colaborar con el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Esta Defensoría hace un llamado de atención tanto a las autoridades gubernamentales como al Poder Legislativo y al Poder Judicial, para que se aboquen a realizar un análisis serio de la situación que atraviesa el Sistema Penitenciario, lo cual implica también un estudio sobre la mora judicial y la aplicación de la prisión preventiva por parte de los operadores jurídicos y la aprobación de leyes de ejecución penal.

Por otra parte, la dotación de recursos presupuestarios según las necesidades de la Dirección General de Adaptación Social por parte del Ministerio de Hacienda es un factor imprescindible para evitar el estancamiento y la violación de derechos en las cárceles de nuestro país, tanto de la población penitenciaria como de los funcionarios administrativos, técnicos y de seguridad que laboran en pésimas condiciones, sin recursos instrumentales básicos como computadoras, papelería, vehículos, pésimas condiciones de infraestructura y con recargos de trabajo debido a que el crecimiento de la población penitenciaria en los últimos años no ha sido proporcional al crecimiento del presupuesto ni al crecimiento del recurso humano en las áreas técnicas, administrativas y de seguridad. No es sino hasta este año que se incorporan 200 oficiales de seguridad, quedando un déficit de 250.<sup>47</sup>

#### **b. Inspecciones carcelarias**

Durante este período se visitaron los Centros de Atención Institucional Pérez Zeledón, Adulto Mayor, San Rafael, San Carlos, Cartago y Puntarenas. Durante el desarrollo de estas inspecciones se constataron algunas buenas prácticas en el accionar penitenciario, cuya implementación podría ser sugerida para otros centros.

Por ejemplo, en el Centro de Atención Institucional Cartago se observó que las personas privadas de libertad son conducidas sin esposas cuando ingresan a la Administración a realizar alguna consulta o cuando van a ser valoradas, a recibir atención médica, o a recibir visita de su abogado o visita conyugal. Este tipo de práctica adoptada en este centro ha tenido efectos positivos en la población penitenciaria pues coadyuva a tener un nivel de convivencia aceptable.

En el Centro de Atención Institucional San Carlos funcionan dos talleres de artesanía y un taller de ebanistería para la construcción de pupitres. En el área agropecuaria se tiene en marcha un programa de cultivo de hortalizas mediante la técnica de hidroponía, el que genera una cantidad importante de productos. En otro sector se tiene instalado un área para la crianza de cerdos y una pequeña granja. Al visitar los dormitorios y pabellones del Centro, se comprobó que gran parte de la población penitenciaria se encontraba desarrollando estas labores, lo que también contribuye a mantener aceptables niveles de convivencia.

El Centro de Adulto Mayor se caracteriza por tener un nivel convivencial bueno dado el perfil de la persona ubicada ahí. El Comité de Privados de Libertad de ese centro obtuvo permiso de la Dirección para administrar una refrigeradora y un horno de microondas, cuyo uso se da mediante acuerdo en común entre la población penitenciaria y el Comité de Privados de Libertad, bajo la supervisión de los funcionarios administrativos. En los dormitorios de este mismo centro se construyeron pequeños patios los cuales se mantienen abiertos por las noches, y son utilizados por las personas privadas de libertad como áreas de fumado una vez que se cierran las puertas. En un dormitorio, este patio interno fue convertido en área de televisión para evitar perturbar el descanso de las personas.

En el Centro de Atención Institucional San Rafael funciona un módulo que consta de cinco casas prefabricadas e independientes, las cuales permanecen limpias, con duchas y servicios sanitarios independientes y con puertas, lo que permite entera privacidad y lavatorios limpios. Este tipo de sistema es totalmente diferente al modelo tradicional de encierro y de represión. El horario de este centro permite que en todos los módulos las puertas se abran a las 6:00 a.m. y se cierren a las 6:00 p.m., por lo que las personas privadas de libertad tienen acceso a las áreas deportivas, educativas, administrativas y la cocina durante ese lapso. En este Centro casi no existen

<sup>47</sup> Oficio número 895-2004 25 demayo de 2004, emitido por la Dirección General de Adaptación Social.

problemas convivenciales debido a que las personas no están encerradas. Asimismo se observaron dos áreas de trabajo para personas privadas de libertad, desarrolladas con empresas privadas.

En el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón, es importante rescatar que a pesar del hacinamiento que presenta ese centro, las personas privadas de libertad mantienen un buen nivel convivencial debido a su propia organización y a la labor de los funcionarios del Centro.

### c. Denuncias recibidas

Durante el presente período se recibieron un total de 156 denuncias, la mayoría de las cuales tiene que ver con la atención médica, visita familiar, disconformidad con la ubicación, agresión física, etc. Es importante señalar que no todas estas denuncias fueron declaradas con lugar y no en todas se demostró una violación de derechos; sin embargo, sí se acreditaron violaciones que justificaron la emisión de las respectivas recomendaciones.

Cabe mencionar que una parte importante de las denuncias fue atendida mediante consultas y gestiones informales, que si bien estadísticamente no aparecen como expedientes, en la práctica significaron una intervención de la Defensoría de los Habitantes, la mayor parte de las veces favorable a la persona interesada. Por otra parte, valga mencionar que las denuncias por las condiciones laborales del personal penitenciario es abordada en el servicio policial de este capítulo.

En los casos de atención a la salud, con la intervención de la Defensoría y la coordinación de las distintas Áreas de Salud de los Centros, se logró que la petición fuese satisfecha en forma oportuna con lo cual se evitó ulteriores violaciones de derechos.

En el siguiente cuadro se señalan las denuncias recibidas formalmente en el presente período, las que se encuentran en trámite y las que se resolvieron, y las denuncias del período anterior cerradas en éste:

**CUADRO No. 5**  
**Denuncias recibidas**

TEMAS	TRÁMITE	CONCLUIDOS	TOTAL	CONCLUIDOS DEL CIRCULANTE ANTERIOR
Atención médica	19	55	74	10
Suministro dieta		2	2	1
Agresión física	3	4	7	2
Seguridad institucional		2	2	4
Ubicación	1	6	7	5
Valoraciones técnicas	3	1	4	2
Traslados		2	2	2
Visita familiar	3	10	13	1
Visita Conyugal		1	1	1
Visita especial		1	1	
Suspensión visita		1	1	
Disposiciones	7	12	19	2

administrativas				
Medida Cautelar		1	1	
Debido proceso	1	2	3	
Medidas disciplinarias	1	3	4	
Decomisos	1	2	3	
Salidas especiales	1	1	2	
Trámites administrativos	2		2	
Condiciones deficientes de los centros penitenciarios	2	4	6	2
Libertad condicional		1	1	
Mala prestación del servicio de Administración de Justicia	1		1	
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>111</b>	<b>156</b>	<b>32</b>

#### d. El Ámbito E del Centro de Atención Institucional La Reforma

En el informe anual de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período pasado (2002-2003) se realizó una serie de observaciones con respecto al manejo del Ámbito de Convivencia E (Máxima Seguridad), por parte de las autoridades administrativas y de seguridad. En esa ocasión se señaló la necesidad de variar el sistema de seguridad adoptado y también de la infraestructura la cual resulta inapropiada para la atención y seguridad que el perfil de este ámbito demanda.

A manera de seguimiento, el 19 de enero y el 11 de febrero de 2004, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes realizaron inspecciones en el Ámbito E del Centro Institucional La Reforma y se entrevistaron con privados de libertad, agentes de seguridad y funcionarios del Centro.

Durante este período, a propósito de la investigación que se realizó por la denuncia de una funcionaria que sufrió un intento de agresión por parte de un privado de libertad, varios funcionarios técnicos fueron reubicados en otros ámbitos de ese Centro y a inicios del año 2004, procedieron a trasladar a otro ámbito, en contra de su voluntad, a la funcionaria que había interpuesto la denuncia.

En la inspección realizada al Ámbito E, se observó que las celdas y la infraestructura en general se encuentran sumamente deterioradas, la instalación eléctrica es deficiente, a tal grado que los privados de libertad han tenido que amarrar cables eléctricos en forma empírica para obtener luz artificial, con el peligro que ello conlleva. Las personas privadas de libertad se quejaron de los servicios sanitarios estilo turco, los cuales permanecen con malos olores y genera incomodidad y problemas para las personas enfermas.

En algunas de las celdas los privados de libertad han realizado huecos en la pared que comunica con la otra celda como una forma de tener contacto con el compañero de la celda de al lado; sin

embargo, cuando en alguna de estas celdas se ubica a personas que tienen problemas convivenciales, se genera una situación de inseguridad institucional y de riesgo.

Las denuncias recibidas por problemas en la seguridad institucional, se presentan cuando a la persona privada de libertad no se le brinda la seguridad que su situación amerita. Tal es el caso analizado en el expediente N° 16386-22-2004, que se presentó en este Ámbito y que a pesar de que la denuncia fue interpuesta por una hermana del interesado quien supuestamente fue testigo de la situación denunciada, la Dirección del Centro no realizó la investigación correspondiente.

Esta Defensoría considera oportuno que se realice un estudio acerca del sistema de atención y de seguridad que se emplea en este Ámbito. Actualmente esta población tiene restringida una serie de derechos debido a un sistema sumamente represivo, 23 horas de encierro con una hora de sol. El derecho al estudio y al trabajo prácticamente no se brinda, precisamente por el sistema empleado. Las visitas familiares se realizan cada quince días y las comunicaciones telefónicas de día por medio con un límite de tiempo.

En las observaciones finales que el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas le gira a Costa Rica, emitidas el 18 de mayo de 2001, en el apartado titulado "Motivos de Preocupación", en el punto f), se indica lo siguiente:

*"El régimen de detención de máxima seguridad, con 23 horas de encierro y 1 fuera de la celda, parece excesiva".*

Este sistema de máxima seguridad es criticado incluso por algunos agentes de seguridad entrevistados, quienes manifestaron que, según su experiencia, es importante bajar el nivel de tensión y estrés que suscita un encierro de 23 horas diarias. Ellos recomendaron dedicar mayor tiempo a actividades deportivas, laborales, de estudio y de acercamiento familiar, para bajar el nivel de ansiedad y mejorar el nivel de convivencia de ese ámbito caracterizado por su violencia. Esta propuesta es avalada por algunos funcionarios técnicos del Sistema Penitenciario que cuentan con experiencia en el manejo de población penitenciaria.

En la entrevista que se realizó a las personas privadas de libertad de este ámbito, manifestaron honda preocupación debido a que se había perdido "el equilibrio convivencial entre la población privada y seguridad", debido a que el nivel de tolerancia prácticamente se había perdido, siendo ellos los más perjudicados por ser la parte débil.

Por otra parte, funcionarios del área de seguridad se quejaron de que ellos laboran con un horario de ocho días de trabajo por ocho días libres, con lo cual deben de vivir ocho días en el Centro, sin que se les brinde ningún tipo de atención psicológica, de acuerdo a la labor que desempeñan.

Asimismo, es importante señalar que este ámbito no cuenta con todas las áreas técnicas establecidas reglamentariamente, con lo cual, se pierde la atención individualizada hacia esta población. Se conoce que en diversas ocasiones la abogada del Ámbito solicitó el traslado a las oficinas administrativas de un privado de libertad para su atención y el área de seguridad negó el traslado sin ninguna justificación, con lo cual se extralimitaron en sus funciones. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Dirección del Centro Institucional La Reforma y, al menos una de ellas, se encuentra debidamente documentada en el libro de registros de atenciones.

En el informe final correspondiente al expediente N° 13378-22-2002, se había recomendado a las autoridades del Sistema Penitenciario, continuar con la construcción de unos espacios especiales para la hora de sol y para recibir la visita de la población penitenciaria, de tal manera



que se le procure una mayor seguridad a estas personas. Durante las inspecciones se comprobó el avance de dos de los cuatro espacios, los cuales estaban en la última etapa de construcción y le faltaban algunos detalles, así como la construcción de los fortines de seguridad. Al respecto, hay que tomar en cuenta, que la construcción de estos espacios se realiza mediante la modalidad de Proyectos por Administración, en la cual se utiliza mano de obra de la población privada de libertad e institucional.

De acuerdo con la información suministrada por la Dirección General de Adaptación Social, en el plan de proyectos de construcción, se estima que la construcción de los espacios para sol estarían concluidos en el mes de julio, los dos fortines de vigilancia de estos espacios, se estarían concluyendo en el mes de mayo, los dormitorios de seguridad del Ámbito E, se estima que estarían listos en el mes de octubre todos del año 2004. Además durante este año, se estableció un plan para pintar algunas áreas de este ámbito y otro para readecuar las aguas negras y el cambio de los servicios sanitarios estimándose su conclusión en el mes de setiembre del presente año.

Con respecto a las condiciones de infraestructura de este Ámbito, las autoridades de la Dirección General de Adaptación Social informaron que se tiene proyectado para este año, ampliar con ochenta camas el Ámbito D, de esa manera se puede desalojar paulatinamente el Ámbito E para realizar las mejoras y remodelaciones que requiere. El proyecto de ampliación del Ámbito D se encuentra en proceso y ya se efectuó la publicación del cartel de licitación.

Las autoridades del Sistema Penitenciario informaron que las celdas unipersonales que se van a construir en el Ámbito D son diferentes con respecto a las actuales del Ámbito E, se instalarán servicios sanitarios ordinarios, se dotará de sistema eléctrico y cada celda tendrá un pequeño patio de sol interno, de manera que le permita a la persona tener acceso al exterior de su celda en cualquier momento.

Según la experiencia de visitas e inspecciones a distintos Centros Institucionales, al realizar una comparación entre los distintos sistemas que se utilizan para mantener la seguridad institucional y personal, esta Defensoría considera importante que las autoridades del Sistema Penitenciario realicen un análisis del sistema de seguridad y del ambiente de convivencia que existe en este Ámbito, ya que con una dinámica menos represiva, el mejoramiento de la infraestructura, el nivel de convivencia mejoraría en forma considerable, además de que reduciría la posibilidad de afectación de los derechos fundamentales de esta población.

#### **e. Atención a la salud**

Este tema ocupa el primer lugar en cuanto a cantidad de denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes. El problema principal denunciado por la población privada de libertad es el no traslado a consulta médica y otros casos que refieren un mal servicio por parte del área de salud.

Si bien es cierto un número importante de personas privadas de libertad se convierte en multiconsultantes y en varias de las denuncias que atendió esta Defensoría no se constató violación del derecho a la salud, también es importante anotar que gran parte de ellas fueron resueltas por la intervención de la Defensoría de los Habitantes y el Área Médica correspondiente. En este aspecto es importante aclarar que las principales denuncias son recibidas desde el Centro Institucional La Reforma, dado que en él se encuentran funcionando cinco ámbitos que abarcan el mayor porcentaje de población penitenciaria.

En el procedimiento para la atención médica de las personas privadas de libertad, las autoridades del sistema penitenciario han depositado en los funcionarios de seguridad la responsabilidad administrativa de la elaboración de las listas para la respectiva atención médica sin que estos funcionarios, a criterio de esta Defensoría, cuenten con la capacitación necesaria para proceder adecuadamente.

A manera de ejemplo, en el informe final correspondiente al expediente N° 16457-22-2004, se comprobó una descoordinación entre el Área de Salud y el Área de Seguridad. En este caso particular la Institución consideró lo siguiente:

*"(...) En la presente denuncia, bien se puede comprobar que la descoordinación y una información errónea por parte del área de seguridad, permitió indisponer a una persona privada de libertad y motivarla a plantear la denuncia sin conocer los hechos reales. Es aceptable que el Área de Salud haya determinado el día 17 de febrero para atender solamente emergencias, debido a que tenían que realizar un informe; sin embargo, resulta preocupante que los agentes de seguridad no conocieran, o bien, no observaran la disposición e insistiera en llevar a consulta médica casos que no eran emergencias, incluso uno remitido por la Dirección del Centro.*

*Tratándose la atención médica de un derecho fundamental como lo es el derecho a la salud, que equivale a la vida misma, no es recomendable que la confección de las listas, la selección y la determinación de una emergencia para una consulta médica, esté en manos de funcionarios de seguridad, quienes incluso, carecen de conocimientos básicos en primeros auxilios y de la capacitación necesaria para atender este tipo de asuntos."*

En ese mismo orden de ideas, en el informe final correspondiente al expediente N°16298-22-2004, la Defensoría de los Habitantes consideró lo siguiente:

*"(...) Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes considera necesario hacer un llamado de atención en el sentido de que una parte de las denuncias presentadas por la población privada de libertad relacionadas con la atención médica tienen que ver con la supuesta negativa del área de seguridad para trasladar a los interesados al área de salud. En ese sentido, es criterio de esta Institución que resulta importante que se efectúe una mejor coordinación entre el área de salud y el área de seguridad para que la responsabilidad, en lo que tiene que ver con la recepción de las solicitudes de atención no quede únicamente en manos del área de seguridad, sino que los agentes respectivos se encuentren informados acerca de qué días es que atienden los profesionales médicos y cuántas personas pueden recibir esa atención, así como también que los funcionarios del área de seguridad establezcan mejores canales de comunicación con la población privada de libertad, y que se les informe con claridad las razones por las cuales en algunos momentos el servicio médico no puede ser prestado."*

De acuerdo a la información suministrada por los funcionarios del Ministerio de Justicia, se están proyectando una serie de iniciativas tendientes a establecer cambios en la dinámica de la atención médica del Centro Institucional La Reforma. Para ello se presentó un nuevo borrador del Convenio entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia, del cual se beneficiarían los Centros Institucionales ubicados en San Rafael de Alajuela, tales como el Centro Institucional San Rafael, Adultos Mayores, Gerardo Rodríguez y los Ámbitos de La Reforma, que es de donde provienen la mayoría de denuncias en el tema de la atención médica.

Dentro de las principales propuestas del Ministerio de Justicia está la remodelación de la Clínica del Centro Institucional La Reforma, la apertura de un laboratorio en el Centro Institucional La Reforma, la cual contaría con el equipo necesario para realizar las pruebas y análisis para determinar y descartar los distintos tipos de dolencias de los pacientes, la prestación de servicios médicos especializados mediante un horario laboral extraordinario.

La idea de las autoridades del Sistema Penitenciario es convertir la Clínica del Centro Institucional La Reforma en una Clínica de Referencia. Para dar marcha a estas propuestas, las autoridades nombraron a una funcionaria encargada de los trámites y salidas a consulta médica de los privados de libertad.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y Gracia realizó una propuesta a la Caja Costarricense de Seguro Social, para dar apertura de la Clínica del Centro Institucional La Reforma las veinticuatro horas. Este proyecto fue mencionado en el informe anual de la Defensoría correspondiente al período pasado (2002-2003). Recientemente informaron los funcionarios del Ministerio de Justicia que la propuesta se encontraba en análisis en la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y contaba con el apoyo del entonces jerarca de esa institución.

Si bien esta Defensoría considera positivo estas propuestas integradas en el Convenio de la C.C.S.S. y el Ministerio de Justicia, es importante el análisis de las actividades administrativas que realizan los funcionarios de seguridad en este tema, debido a que no poseen la competencia para realizar este tipo de funciones administrativas, tales como la elaboración de las listas para la consulta médica y la decisión de determinar el suministro de vehículos para el traslado a una cita con médico especialista o una emergencia.

Otra de las situaciones que han motivado las denuncias por parte de la población penitenciaria, han sido los traslados de las personas privadas de libertad de un Centro a otro, sin que el expediente médico sea enviado o bien se envía en forma posterior, lo que genera un problema para el médico que recibe a la persona debido a que por la ausencia de información no se le puede dar seguimiento a un determinado tratamiento médico o una cita médica con especialista.

Otro tipo de denuncia que se presentó en este tema, está referido a la descoordinación entre las autoridades de salud y el área de seguridad. En el expediente N° 16306-22-2004, se tramitó una denuncia de una persona con enfermedad crónica a la que se le realizó un traslado por sobrepoblación y unos meses después cuando solicitó atención médica debido a que se le había terminado el tratamiento médico, supuestamente el área de seguridad no lo quiso trasladar a la consulta y el médico informó que el interesado no había acudido a la consulta y no sabía las razones. Esta persona permaneció once días sin tratamiento médico debido a la descoordinación entre el área de seguridad y el área de salud.

Durante una visita al Centro de Atención Institucional de Cartago se corroboró que el Jefe Médico de la Clínica del Centro se encontraba en reunión con el área de seguridad, coordinando aspectos de atención médica, traslados de expedientes a otro Centro, citas médicas con especialistas y traslados de emergencias. Es importante anotar también, que este funcionario elaboró un documento llamado "*Normas para la Atención a la Salud*", el cual fue avalado por el Instituto Nacional de Criminología y se le dio a conocer a la población penitenciaria, al área de seguridad y al Consejo de Valoración. Este tipo de trabajo coordinado y adecuadamente difundido, disminuye significativamente las afectaciones al derecho a la salud de las personas privadas de libertad.

Otro aspecto que observó esta Defensoría, tiene relación con las instalaciones inadecuadas de algunas Áreas de Salud, tal es el caso del Centro de Atención Institucional de Puntarenas, cuya estructura es pequeña, no cuenta con servicio sanitario, no tiene la privacidad necesaria, no cuenta con archivos y muebles adecuados para guardar implementos médicos y que en la misma área de consulta, funciona una autoclave de vapor que podría generar un peligro para los funcionarios y privados de libertad.

Cabe destacar que con la apertura de un nuevo pabellón en ese Centro, la demanda por servicios médicos también se incrementará, con lo cual se deben de tomar medidas en forma preventiva para garantizar el adecuado desarrollo de la atención en salud.

*i. Nutrición y Dietas*

Algunas denuncias por violación al derecho a la salud de las personas privadas de libertad, se refieren a problemas con las dietas especiales de acuerdo a la dolencia del paciente.

Funcionarios de la Defensoría de los Habitantes en distintas inspecciones que realizaron a varios Centros Institucionales, corroboraron que las personas privadas de libertad con enfermedades crónicas, tiene indicada una determinada dieta de acuerdo a su padecimiento. Esta indicación es dirigida al área administrativa para que a su vez se le informe a los funcionarios que laboran en la cocina.

Por otra parte, se corroboró que a los funcionarios que trabajan en las cocinas, no se les ha brindado capacitación en nutrición, que la preparación de alimentos para dieta se realiza en forma general y no en forma específica de acuerdo a la enfermedad, de tal manera que las personas hipertensas, diabéticas o con padecimientos gástricos crónicos, reciben el mismo tipo de dieta y la misma alimentación.

Esto fue corroborado por un Juez de Ejecución de la Pena, quien, a propósito de la presentación de un incidente de enfermedad, solicitó al Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud un estudio acerca de las dietas que se preparaban en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría. Al respecto, mediante el oficio ARSA -2-197-03, del 14 de febrero de 2003, se concluyó lo siguiente:

*"Si bien existe un mecanismo definido para la asignación de las dietas a los privados de libertad, éste no aseguraba que cada recluso reciba la dieta que le corresponde.*

*Las dietas no se realizan de forma independiente según las patologías encontradas, sino que se elabora una dieta general para todos los internos independientemente de su padecimiento, lo que no es recomendable para su salud e indiscutiblemente incrementa el gasto médico en la atención de las enfermedades que padecen los privados de libertad.*

*Con la información recopilada se demuestra que no existe una coordinación efectiva entre el Departamento Médico, Administración y Nutrición para garantizar que cada privado de libertad reciba de forma eficiente la dieta que le corresponde."*

Si bien este informe corresponde al año anterior, es importante señalar que las condiciones actuales son idénticas según las corroboraciones de los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes en los distintos Centros Institucionales. Al respecto, esta Defensoría considera necesario realizar un análisis de las funciones del Departamento de Nutrición del Ministerio de Justicia y el sistema que se emplea para determinar las políticas en esta materia.

#### f. De las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley

Si resulta de mucha importancia la atención técnica y de salud que el Sistema Penitenciario debe brindar a las personas privadas de libertad, lo es más aún la situación referente a la atención de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley, segmento poblacional que abarca aquellas personas a las que se les ha aplicado una medida cautelar, una medida de seguridad y también personas privadas de libertad que sufren de algún trastorno mental y que se encuentran ubicadas en los centros de atención institucional o son remitidas para su atención al Hospital Nacional Psiquiátrico.

En virtud de las denuncias recibidas por parte de personas privadas de libertad que sufren este tipo de enfermedad por no recibir un adecuado tratamiento médico en los centros penitenciarios por ausencia de espacio físico y recurso humano, y por la discriminación a la que son sometidas por parte de sus compañeros, la Defensoría consideró que era relevante abordar esta problemática a nivel interinstitucional con el objetivo de poder encontrar una solución a las situaciones planteadas.

Es por ello que se constituyó una comisión interinstitucional compuesta por funcionarios y funcionarias del Ministerio de Justicia y Gracia, de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Hospital Nacional Psiquiátrico, del Ministerio de Salud, de la Asamblea Legislativa, del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes, la que se abocó a detectar los problemas que se presentan en la aplicación y ejecución de las medidas cautelares, las medidas de seguridad y la atención que se le brinda a las personas privadas de libertad que sufren algún trastorno mental.

El objetivo primordial de la comisión fue realizar un planteamiento, desde el punto de vista médico y de los derechos humanos, que definiera con claridad cuáles eran los derechos de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley, cuál era la responsabilidad del Estado sobre el particular, y en qué tipo de centro podía ser ubicada esta población para que recibiera una adecuada atención médica y técnica.

Luego de más de un año de trabajo por parte de los miembros de la comisión se encuentra en proceso de revisión el documento denominado "Proyecto para la Construcción de un Centro Alternativo Especializado para la Atención Integral Psiquiátrica de Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley", el cual contiene los puntos citados en el párrafo anterior. La necesidad de este proyecto se explica de la siguiente forma<sup>48</sup>:

*La salud se concibe como un proceso dinámico en el que influyen determinantes biológicos, sociales y ambientales. De la interacción de estos factores surge el bienestar físico, mental y social que llamamos salud. Este concepto supera el enfoque tradicional y orienta hacia la modificación de los factores productores de la salud y no solo hacia el control de la enfermedad, lo cual exige un replanteamiento de las estrategias para el abordaje de la salud con un enfoque preventivo y de promoción de la salud.*

*La salud se aborda no sólo desde los servicios de salud, los consultorios médicos o jurídicos, sino, a través de cambios en el entorno físico y social con el que el individuo interactúa, mejorando las condiciones de vida y*

<sup>48</sup> Según texto borrador del Proyecto de Construcción del Centro Alternativo para la Atención Psiquiátrica de las Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley, elaborado por funcionarios y funcionarias del Hospital Nacional Psiquiátrico.

*oportunidades de desarrollo, facilitando el acceso a los servicios de salud, a la educación y promoviendo la información y la participación ciudadana para que las personas ejerzan un mejor control sobre su salud.*

*Los fenómenos sociales como la delincuencia, la violencia social, los estilos de vida riesgosos, las conductas y muertes violentas, etc, evidencian un franco deterioro de la salud mental, cuyas causas vienen asociadas a lo anteriormente indicado; y es dentro de esta perspectiva que debe visualizarse la atención y la rehabilitación de personas con trastornos mentales que en algún momento de sus vidas hayan cometido actos violentos, en contra del bienestar de otros y son sujeto de una imposición jurídica penal que incluye como medida de abordaje la reclusión psiquiátrica y con ello la acción de la justicia.*

*La reclusión en el Hospital Nacional Psiquiátrico por indicación judicial constituye un problema pues este es un centro de atracción nacional, que cuenta con 811 camas disponibles para la atención, de esas 241 camas son para Corta Estancia, 570 camas para la población cautiva por problemas sociales, abandono y medidas legales.*

*Del 100% de la población internada (637 casos), el 53% son hombres (339 casos) y 47% son mujeres (298 casos). Del total de camas ocupadas, alrededor de 49 personas tienen problemática penal asociado a su trastorno mental (MSC). Siendo una población principalmente masculina en el 90% del total de los casos, que por más de tres décadas han sido referidos desde los tribunales y centros penales para ser reclusos en el hospital por periodos indefinidos, lo que replantea la urgencia de contar con un proceso de atención diferenciado, en un centro adecuado, con programas específicos.*

*Las acciones que el centro alternativo desarrolle, deben apuntar hacia la construcción de estilos y proyectos de vida saludables entre la población cautiva para posibilitar la rehabilitación, integración y reinserción social, tal y como se viene señalando desde su creación la Comisión Interinstitucional. Dedicada a favorecer el planteamiento de alternativas de solución a ésta problemática, la comisión esta conformada por representantes de la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Justicia, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Corte Suprema de Justicia, Asamblea Legislativa del Hospital Nacional Psiquiátrico, sin perjuicio de la incorporación de otros representantes de diferentes sectores estatales afines al tema.*

*La Comisión de Medidas de Seguridad Curativas y el Comité Pro Seguridad Laboral del Hospital Nacional Psiquiátrico, como miembros de la comisión empiezan a documentar los ingresos involuntarios ordenados por las autoridades judiciales, en materia penal, bajo la modalidad de Medidas de Seguridad Curativas de Internamiento (en adelante MSCI) y la Medida Cautelar de Internamiento (en adelante MCI), para clasificarlos y darles un adecuado seguimiento.*

*La razón primordial de realizar este estudio, se da por la discrepancia entre los plazos de internamiento judiciales por un lado y el diagnóstico y manejo del usuario dentro de la institución por el otro, ya que la evaluación, observación, tratamiento y el desarrollo de los pacientes en las diferentes actividades intra hospitalarias, han permitido precisar en muchos casos, la ausencia de diagnósticos psiquiátricos y si los*



*usuarios han tenido o no internamientos o consultas anteriores o ingresos previos en el Hospital Nacional Psiquiátrico.*

*Otras razones, son el aumento de ingresos de pacientes que presentan conductas disociales (contra lo establecido socialmente), las cuales no son determinadas por un trastorno mental y del comportamiento, sino que se asocia a éste como medio de vida, o de subsistencia en algunos casos. Esta situación ha generado un ambiente no apto para una comunidad terapéutica, donde la gran mayoría de pacientes (hombres y mujeres) se encuentran en franca desventaja ante estos usuarios, que son capaces de enfrentar y retar al personal de asistencia bajo formas no comunes, pues éste se encuentra capacitado para resolver situaciones de agresión de los pacientes durante sus crisis de descompensación mental, pero no para ejercer funciones de custodia policial a nivel preventivo-represivo.*

Se pretende que el documento, una vez finalizado, sea expuesto ante los Jerarcas de las diferentes instituciones que componen la comisión interinstitucional para determinar la viabilidad política y presupuestaria en lo concerniente a la construcción del centro.

En este proyecto se desarrollan puntos tales como los derechos de las personas con discapacidad, los derechos de las personas privadas de libertad, el planteamiento del problema de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley, la descripción de la problemática de las medidas cautelares de internamiento y de las medidas de seguridad curativas en el Hospital Nacional Psiquiátrico y la descripción del proyecto de construcción de un centro alternativo especializado para la atención integral psiquiátrica de indiciados y sentenciados penales, especificando cuál es el personal que requeriría dicho centro para atender a esta población y con qué tipo de seguridad institucional debería contar. Para el desarrollo de estos temas se ha contado con la valiosa colaboración de funcionarios y funcionarias del Hospital Nacional Psiquiátrico y del Ministerio de Justicia y Gracia, con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes.

Por otro lado, debe reconocerse el esfuerzo desplegado por la Oficina de Arquitectura de la Sub-Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, oficina designada por dicha Institución para brindar apoyo a la comisión interinstitucional en lo que tiene que ver con la elaboración de un diseño del centro alternativo, el cual fue realizado con los insumos técnicos brindados por los demás miembros integrantes de la comisión.

Tal y como se dijo al inicio, la pretensión de la comisión es que los jerarcas de las diferentes instituciones participantes tomen la decisión de implementar el proyecto, lo que implica la búsqueda de un terreno en donde construir el centro alternativo y el financiamiento que se requiere para que el centro alternativo sea una realidad.

**g. De la planta de tratamiento de aguas residuales del Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón**

En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004 se planteó que el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón era uno de los centros que se encontraba en situación de hacinamiento. Además se señaló que esta situación obedecía especialmente a que, a pesar de que se había construido un módulo con espacio para ciento ochenta personas, éste no se había podido utilizar por cuanto las aguas residuales no estaban siendo tratadas adecuadamente, siendo que la planta de tratamiento construida para tales efectos no había entrado en funcionamiento.



La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>49</sup>, la que después de concluida permitió constatar los siguientes hechos:

- Que a mayo de 2003 en el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón se encontraban ubicados 317 privados de libertad, cuando su capacidad real es de 184. Esto demostró que el centro tenía albergada población en más de un 70% de su capacidad real.
- Que las personas privadas de libertad ubicadas en ese centro penitenciario se encontraban en estado de hacinamiento crítico. Dicha situación se reflejó en las condiciones en las que esta población se encontraba, por ejemplo, en las calzas que tuvieron que ponerle a los camarotes para que pudieran dormir tres personas por camarote, en el techado que tuvo que construirse en las zonas destinadas para recibir el sol dentro de los pabellones con el fin de obtener más espacio para que la población pudiera dormir, en el acondicionamiento de los comedores para ubicar a los privados de libertad para dormir, y a que en las celdas de aislamiento se encontraran ubicados de cuatro a seis privados de libertad.
- Que la población indiciada se encontraba ubicada con la población sentenciada.
- Que las aguas negras provenientes de los pabellones A, B y C no recibían el tratamiento adecuado y constituían una amenaza para la salud tanto de los internos, del personal y de los vecinos del centro.
- Que el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón se había construido un módulo nuevo con capacidad para 180 privados de libertad, un área para enfermería, aulas, salón multiuso, una casa para ubicar a mujeres privadas de libertad y un fortín, instalaciones que no se encontraban en uso por cuanto no había finalizado el proyecto de construcción de una planta de tratamiento.
- Que el proyecto de construcción de la planta de tratamiento de aguas negras, a mayo de 2003 había estado paralizado aproximadamente nueve meses.

Para la Defensoría de los Habitantes las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento en los centros de atención institucional del Sistema Penitenciario Costarricense constituye un trato cruel, inhumano y degradante en la medida en que dichas condiciones producen afectaciones en los derechos de las personas privadas de libertad y atentan contra su dignidad humana. En el caso del Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón se constató que los privados de libertad allí ubicados fueron lesionados en su derecho a la salud, a la recreación y al acercamiento familiar, entre otros aspectos, en virtud de que el centro no contaba con las condiciones de infraestructura adecuadas para atender la totalidad de la población por no poderse habilitar el nuevo módulo ante los problemas con la planta de tratamiento de aguas negras. Además se señaló que la situación en la que se encontraba el centro no sólo perjudicaba a la población privada de libertad, sino también a los funcionarios y funcionarias y a los vecinos.

Por otra parte, llamó la atención de la Institución que el proyecto de construcción de la planta de tratamiento hubiera estado paralizado por nueve meses, sobre todo porque constatada la situación de hacinamiento se cuestionó el motivo por el cual no se habían adoptado medidas provisionales de urgencia que permitieran encontrar una solución ágil a la situación que se presentaba en el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón.

---

<sup>49</sup> Expediente número 14815-22-2003-IO.

Por las razones anteriores, la Defensoría recomendó al Ministerio de Justicia y Gracia adoptar con carácter de urgencia todas las medidas administrativas necesarias con el fin de concluir el proceso de construcción de la planta de tratamiento de aguas negras y realizar un procedimiento administrativo con el fin de investigar las razones por las cuales el proyecto de construcción de esta planta había estado paralizado y establecer, en caso de ser así, las responsabilidades administrativas por tal dilación.

El Ministerio de Justicia informó que entre las medidas administrativas que se habían adoptado para solucionar la problemática que se presentaba en el Centro de Atención Institucional Pérez Zeledón, se encontraban: el inicio de gestiones de despido contra funcionarios del Departamento de Arquitectura del Ministerio, la apertura de un procedimiento administrativo por incumplimiento en contra de la empresa constructora del proyecto, y la ejecución de las actividades requeridas para terminar las obras constructivas de la planta a cargo de funcionarios del Departamento de Arquitectura y con el asesoramiento de los profesionales de FUNDEVI.

Asimismo se informó que el Patronato de Construcciones había emitido el aval de fecha 9 de febrero de 2004, para que se ordenara a la Dirección General de Adaptación Social realizar los trabajos pendientes de ejecución correspondientes a la planta de tratamiento que permitan habilitar la totalidad de las instalaciones.

Se estima, según información brindada por la Dirección General de Adaptación Social, que las pruebas de funcionamiento de la planta se realizarán en el mes de mayo de 2004, aspecto al que la Defensoría de los Habitantes brindará el seguimiento correspondiente en coordinación con el Ministerio de Salud y el Juzgado de Ejecución de la Pena de Cartago.

#### **h. El Protocolo Facultativo de la Convención Contra Todas las Formas de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**

Costa Rica presentó ante la Organización de las Naciones Unidas el Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura, con la finalidad de respetar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en los centros institucionales y de aquellas detenidas en centros de detención administrativos.

El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Consecuente con la presentación de este proyecto, el 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió dicho Protocolo.

El Protocolo Facultativo se constituye en un instrumento de garantía para el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad por mandato judicial o detenidas en sede administrativa. Su principal fundamento es velar por los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de libertad, dado el aislamiento en que se encuentran del mundo exterior y la supeditación a las autoridades de los sistemas penitenciarios o administrativos para ejercer sus derechos.

Con la ratificación del Protocolo Facultativo, Costa Rica reitera una vez más, su compromiso por respetar los derechos humanos de este grupo de personas particularmente vulnerable, pues en la mayoría de las sociedades no representan un grupo de interés y, por tanto, son discriminados sin tomar en cuenta que son parte de la sociedad.

Entre los mecanismos para verificar el cumplimiento de respeto de los derechos fundamentales que plantea el Protocolo Facultativo contra la tortura, se encuentra las visitas a Centros

Penitenciarios, Centros de detención administrativos, de inmigrantes y psiquiátricos, para ello, la Organización de las Naciones Unidas nombrará un Subcomité para la Prevención de la Tortura y cada país que ratifique el Protocolo Facultativo, designará un Órgano de Visita a nivel nacional, para que las realice.

Dado que de conformidad con su mandato legal, la Defensoría de los Habitantes ha abordado los temas de la población penitenciaria, de las personas migrantes, de la actuación de las policías administrativas y judiciales, así como de la gestión judicial, la Asociación de Prevención contra la Tortura (promotora internacional de la puesta en marcha del Protocolo Facultativo) recomendó que esta institución fuese el órgano de visita a nivel nacional.

Con respecto a la ratificación del Protocolo Facultativo para la Prevención de la Tortura, el 29 de abril de 2004, mediante el oficio DM-182-04, el Ministro de Relaciones Exteriores informó a la Defensoría de los Habitantes, que durante el mes de mayo sería enviado el proyecto de ley para la respectiva aprobación en la Asamblea Legislativa.

La Defensoría de los Habitantes considera de suma importancia que Costa Rica ratifique el Protocolo Facultativo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, para reforzar el marco jurídico e institucional de garantía y respeto de los derechos fundamentales de una población que es fuertemente discriminada por la sociedad.

## **7. Administración de Justicia**

### **a. Introducción**

En anteriores Informes Anuales la Defensoría de los Habitantes ha sido enfática en afirmar que a esta Institución le corresponde ejercer un control externo de legalidad, de moralidad y de justicia en relación con la prestación del servicio público de Administración de Justicia, con exclusión, obviamente, de la función jurisdiccional del Poder Judicial.

El ejercicio de este control ha rendido sus frutos, pues desde el momento en que la Defensoría ha conocido, tramitado y resuelto las denuncias que tienen que ver con la gestión administrativa de los órganos jurisdiccionales, se han dado importantes avances en procura de una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios y usuarias, como por ejemplo, la creación de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, el reconocimiento y respeto al Derecho Consuetudinario de los Pueblos Indígenas<sup>50</sup>, y el Manual de Procedimientos para la Contención, Conducción e Intervenciones Corporales de Detenidos, entre otros aspectos.

Por otra parte, la Defensoría ha insistido en que resulta primordial implementar un servicio público de Administración de Justicia que haga efectivo el derecho fundamental de Acceso a la Justicia, es decir, la instauración de un conjunto de acciones que tengan como norte garantizar un derecho en el que el eje principal sean los usuarios y usuarias del servicio.

El Derecho de Acceso a la Justicia debe responder a criterios de eficiencia y agilidad, Derecho que debe ser garantizado mediante la prestación de un servicio que responda a las necesidades de todas las personas, sobre todo, de aquellos grupos especialmente vulnerables. Lo anterior implica brindar una respuesta para cada particularidad, en el entendido de que no todos los

---

<sup>50</sup> Según fue publicado en el Diario La Nación el día 19 de marzo de 2004, el Juzgado Penal que funcionará en Bribri, Distrito de Talamanca, deberá tomar en cuenta las costumbres propias de la cultura indígena, de tal forma que no se violenten los valores de ese sector de la sociedad.

servicios son accesibles para todas las personas en las mismas condiciones, razón por la cual el servicio público de Administración de Justicia deberá adecuarse a las necesidades de los usuarios y usuarias, por ejemplo, a los requerimientos de los grupos étnicos, de los grupos sociales económicamente marginados, de las personas con discapacidad y de las personas menores de edad, entre otras.

Todas las consideraciones de la Defensoría de los Habitantes con respecto a cómo debería concebirse el servicio público de Administración de Justicia ya han sido expuestas en anteriores Informes Anuales, y dadas a conocer a diferentes instancias, entre ellas, por medio del Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, actividad que se desarrolló durante el periodo 2003-2004 por parte del Colegio de Abogados.

En relación con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría en materia del Servicio Público de Administración de Justicia, esta Institución ve con beneplácito los esfuerzos realizados por el Poder Judicial en lo referente a la implementación de acciones en procura del mejoramiento del servicio prestado por las instancias judiciales en beneficio de los derechos e intereses de los usuarios y usuarias,<sup>51</sup> entre las que pueden citarse el desarrollo del Programa contra el Retraso Judicial, los Talleres de Reforma Judicial y el Programa de Modernización de la Administración de Justicia. Este accionar se refleja en las palabras manifestadas por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia al señalar que

*"...en este nuevo año, reitero nuestro firme compromiso con una justicia que respete los más sagrados valores que inspiran los más nobles ideales de la civilización humana. Una justicia guiada por el respeto a la dignidad del hombre, ciega a las diferencias odiosas. Una justicia que tiene claro que el ser humano es y debe ser el eje central de su actuación. Estamos plenamente comprometidos con una justicia que deje de ver en la forma el fondo y se ocupe de los verdaderos temas sustantivos. Una justicia que incorpore los temas de sexo en su justo equilibrio. Una justicia imparcial para todos sin distinción de raza, sexo o condición; una justicia que ampare los excluidos y que incorpore la dimensión ética en su función, y sí, por supuesto, una justicia, pronta, cumplida y sin denegación para todos los que necesiten de ella."<sup>52</sup>*

Asimismo, la Defensoría ve con suma complacencia la discusión efectuada al seno de la Corte Plena en relación con lo señalado por la Defensoría de los Habitantes en su Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004 respecto del tema de Administración de Justicia, en que se observa la apertura del Poder Judicial a la rendición de cuentas y a los mecanismos de control. Ello se desprende de lo citado en el oficio número 8498-03 de fecha 9 de setiembre

<sup>51</sup> Sobre este punto merece citarse lo manifestado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el Informe de Labores correspondiente al periodo 2003, en el que señala: "...Una verdadera reforma debe integrarse con insumos que la hagan viable, como lo son un mejor desarrollo del recurso humano, el uso de herramientas tecnológicas modernas, infraestructura adecuada, estructura organizacional acorde con las necesidades de la administración de justicia y por supuesto una legislación adaptada a las necesidades de la sociedad actual. Cumplir con la función propia del Poder Judicial, dándole a cada uno lo suyo, plantea difíciles retos en las condiciones actuales que, como se muestra en este informe, están definidas por el constante aumento de los procesos planteados –cuya tasa de crecimiento en los últimos años carece de todo parangón–, el agotamiento del aumento en la capacidad de respuesta de los recursos disponibles, así como la carga adicional que implica la exigida intervención del aparato judicial en esferas ajenas a la propia labor de administrar justicia. Por ello, hemos optado por diseñar una estrategia de actuación que gira alrededor de ciertos ejes fundamentales: transparencia y rendición de cuentas, retraso judicial, resolución alterna de conflictos, modernización tecnológica y reforma judicial propiamente dicha con sus diferentes vertientes...". Informe de Labores Administración de Justicia 2003, p. 9.

<sup>52</sup> Manifestaciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el artículo de Opinión "Espejo de la realidad", publicado en el Diario La Nación el día 22 de marzo de 2004.

de 2003, remitido por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, en donde se consignan las palabras emitidas por el Presidente de la Corte, quien señaló que

*"...la Defensoría aquí está rescatando algo que me parece que esta Corte ha aceptado, de que en el aspecto administrativo ella tiene plena competencia para pedir informes y hacer pronunciamientos, recuerdo que esta tesis no ha sido aceptada con satisfacción por la Corte hace algunos años, en que se mantenía un criterio diferente, y se le señalaba a la Defensoría que no tenía competencia que en todo caso tenía que ser por medio de la Inspección Judicial o de la propia Corte donde se hacían estas investigaciones, tuvimos un cambio de criterio y hemos aceptado que la Defensoría y a mí me parece bien, tenga esas atribuciones en los aspectos administrativos y creo que resulta conveniente que se ejerza esta fiscalización. Si les parece lo que podríamos hacer en cuanto a esta introducción es señalar de que esta Corte no tiene objeción alguna que hacerle a la competencia de la Defensoría en cuanto se refiera a todo ese aspecto administrativo y que interpretamos que en relación a la función jurisdiccional los únicos límites son los que establece la Constitución y la Ley..."*

Los temas de interés en este apartado resultan ser el Derecho de Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad, la uniformidad de actuaciones de los Despachos Judiciales en relación con los trámites de levantamiento de embargos y devolución de dineros, la elaboración de un Reglamento para regular la actuación de los Peritos Judiciales, y el Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial.

Asimismo, y a través del cuadro que se expone de seguido, se enumeran cuáles son las denuncias recibidas por la Defensoría en relación con el tema de Administración de Justicia, siendo las más recurrentes las que tienen que ver con dilación en la prestación del servicio. Sobre este último punto valga citar que de acuerdo con las últimas cifras brindadas por las autoridades judiciales en su Informe de Labores correspondiente al año 2003, se ha producido un constante aumento en los procesos planteados ante los órganos jurisdiccionales al cual debe darse respuesta con los recursos disponibles, situación que implica una sobrecarga de trabajo para las y los funcionarios judiciales.

**CUADRO No. 6**  
**Denuncias recibidas**

Hecho Violatorio	Número de denuncias
Acción ilegítima u omisión del Tribunal de Inspección Judicial	1
Acción ilegítima u omisión del Ministerio Público	1
Dilación en la Administración de Justicia	9
Omisión de respuesta de los Tribunales de Justicia	1
Mala prestación del servicio de Administración de Justicia	1

Allanamientos ilegales y violentos	1
Abuso de autoridad por parte de la Policía Judicial	1
Acción ilegítima u omisión de la Defensa Pública	1

#### **b. Del Derecho de Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad**

La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad impuso al Estado y a sus instituciones una serie de obligaciones con el objetivo de que las personas con discapacidad pudieran tener accesibilidad al entorno físico.

En relación con este tema, amén del abordaje que se hace en forma específica en el apartado de este capítulo sobre la Población con Discapacidad, la Defensoría de los Habitantes recibió la denuncia de una persona con discapacidad auditiva<sup>53</sup>, quien denunció que tramitaba ante el Poder Judicial cuatro procesos judiciales, y que en cada uno de ellos había solicitado la presencia de un intérprete al momento de efectuar las audiencias para la recepción de prueba testimonial, pero que su petición no había sido aprobada por cuanto los funcionarios judiciales habían considerado que en virtud de que él sabía leer los labios no había necesidad de tal nombramiento.

En la tramitación de esta denuncia, la Defensoría consideró que en lo que tenía que ver con la prestación del servicio público de Administración de Justicia, se hacía relevante hacer efectivo el derecho fundamental de Acceso a la Justicia, y que para dicha tarea las acciones por ejecutar no se debían centrar únicamente en relación con el órgano que lo presta, sino que debía tenerse como eje al ser humano, a las personas usuarias del servicio.

Se indicó a su vez que este servicio debía constituir el medio formal que garantizara institucionalmente, y de acuerdo con el régimen de derecho, aquellas garantías fundamentales de acceso a la justicia y de equidad que asisten a toda persona humana y, por ende, a todo quien habite en el territorio nacional. Garantizar el acceso a la Justicia implica garantizar a su vez el efectivo cumplimiento o disfrute de todos los demás derechos fundamentales cuando se considere que éstos son o han sido violados o denegados.

Si bien el Acceso a la Justicia como Derecho Humano se reconoce por igual a todas las personas, ello no significa que se ignoren las diferencias entre los distintos grupos que componen la sociedad. Con esto se quiere decir que no todas las personas o grupos tienen las mismas necesidades para el acceso a la Administración de Justicia, y que no todos los servicios son accesibles a todas las personas en las mismas condiciones.

La Defensoría de los Habitantes siempre ha insistido en la necesidad de dar una respuesta para cada particularidad, porque la igualdad se contrapone a la homogeneidad, y no todos los servicios son accesibles para todas las personas en las mismas condiciones. Atendiendo a dicha igualdad y superando toda discriminación posible, todas las personas deben encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales, en cumplimiento del supremo mandato constitucional.

<sup>53</sup> Expediente N° 14225-2003-QJ, Informe Final fechado 5 de diciembre de 2003.

Es así como se habla de la democratización de la Justicia como un servicio público, la que ha de responder a las necesidades de todas las personas, pero sobretodo, de aquellas de menores recursos económicos o de mayor vulnerabilidad social. Justicia social y justicia legal han de coincidir a través del establecimiento de órganos, métodos y procedimientos eficientes en su puesta en práctica, lo cual implica la accesibilidad de las personas usuarias a estos servicios, para no quedarse solamente en la apariencia de la infraestructura o del proceso.

La Defensoría de los Habitantes consideró que la labor de los Jueces y Juezas tiene valor e importancia cuanto más se acerquen a la humanidad de las personas usuarias, reales o potenciales, es decir, cuanto más cumpla con la función esencial de servir de instrumento que garantice la concreción de valores supremos, universales e irrenunciables como valores humanos: el derecho a la justicia, a la paz social y la garantía de equidad social.

El Estado tiene la obligación de velar porque el Derecho de Acceso a la Justicia sea previsto en forma efectiva en las distintas leyes nacionales y en su instrumentalización, así como emitir políticas que establezcan los mecanismos materiales y jurídicos necesarios para que las personas, sin distingo alguno, puedan hacer uso efectivo de tal derecho y encuentren una respuesta equitativa en la Justicia. A través de esta instrumentalización debe reconocerse la igualdad sin anular la diversidad, ser sensible a la diferencia y reconocer las condiciones de aquellos grupos poblacionales o personas que por diversas razones puedan encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad (como por ejemplo, los grupos étnicos, grupos sociales económicamente marginados, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y migrantes<sup>54</sup>).

En el caso particular se estableció que había dos componentes básicos a analizar:

- Acceso a la información: Implica brindar una detallada información acerca de los derechos básicos que asisten a la persona hacia y en la Administración de Justicia, que incluya las garantías, procedimientos, recursos y deberes que poseen los administrados frente al Poder Judicial. Es indispensable que el Poder Judicial informe detalladamente al usuario del servicio sobre sus derechos y deberes frente al proceso, y que exista una mayor y mejor relación entre los que administran justicia y las personas usuarias del servicio, pues ello brinda confianza al administrado y evita malos entendidos a los funcionarios judiciales.
- Acceso libre de barreras y obstáculos: Esto implica un acceso libre de discriminaciones eliminándose barreras físicas, actitudinales y de información. De conformidad con lo establecido en la Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, se debe garantizar que el entorno, los bienes, los servicios y las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas las usen. En el caso de las personas con discapacidad auditiva, éstas no deben enfrentar obstáculos en el momento de hacer valer sus derechos en un proceso por ausencia de intérpretes que les brinden el apoyo necesario.

En relación con la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad, debe mencionarse que el 8 de junio de 1999, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de

---

<sup>54</sup> Por su novedad, merece citarse lo establecido en la Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03 de 17 de setiembre de 2003, Punto 122, página 161, que señala: *“La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo racione materiae sino también racione personae sin discriminación alguna.”*



Discriminación Contra las Personas con Discapacidad. El artículo 3 de la citada convención dispone que los Estados Parte deben adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo y de cualquier índole, tendiente a eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad en el acceso a diferentes servicios, entre ellos, la Justicia.

Con respecto a la normativa nacional, la Ley N° 7600, publicada el 18 de abril de 1996, contiene disposiciones generales que le asignan responsabilidades al Estado, a las instituciones públicas y al sector privado. Aunque la mencionada ley no le asigna obligaciones específicas al Poder Judicial, éste debe cumplir con un conjunto de normas de carácter general con el fin de ofrecer sus servicios a las personas con discapacidad. En este sentido, y de conformidad con el artículo 4 del cuerpo legal citado, el Poder Judicial debe incluir en sus planes, políticas, programas y servicios, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios para las personas con discapacidad. Se trata en última instancia de que los órganos jurisdiccionales reconozcan la importancia de las diversas necesidades de las personas que acuden al auxilio de la jurisdicción o que son sometidos a ésta, con el objetivo de que a través de una adecuada planificación se asegure el empleo de los recursos que garanticen que las personas disfruten iguales oportunidades de acceso y participación en idénticas circunstancias.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que en la Ley N° 7600 se encuentra el fundamento suficiente para establecer que en cualquier proceso judicial que lleve a cabo el Poder Judicial, de oficio y en forma gratuita, debe garantizarse que las personas con discapacidad tengan acceso a la información, en resguardo del ejercicio del derecho al debido proceso. A pesar de ello, la práctica en las instancias judiciales ha sido que la parte interesada debe solicitar un Intérprete de Lenguaje LESCO, el Juez determina si se hace necesario o no, y además debe pagarse por esos servicios, lo que atenta contra el derecho de Acceso a la Justicia de las personas con discapacidad. Es el servicio público el que debe adaptarse a la persona y no la persona al servicio.

Ahora bien, con respecto a la denuncia planteada por la persona interesada, la Defensoría estableció que la recepción de pruebas era un acto procesal en donde se le brinda a las partes la posibilidad de demostrar los hechos por ellas alegados. Asimismo se consideró que en la audiencia participa el Juez, las partes y sus representantes legales y que en ésta se producía un intercambio de manifestaciones en las que podían haber preguntas o repreguntas acerca de lo declarado por los testigos. Por ello, es de lógica que estos intercambios de información requieren que todas las partes se encuentren atentas en cuanto a lo depuesto, pues será la prueba que fundamente la resolución del caso.

Con base en lo anterior, la Institución concluyó que una persona con discapacidad auditiva, aún cuando pueda leer los labios, no puede estar completamente al tanto de lo que sucede en una audiencia de recepción de pruebas o en un debate por cuanto no tiene a las personas directamente al frente y podría suceder, incluso, que varias personas intercambien criterios al mismo tiempo. De esta forma se hace necesario la presencia de un intérprete en lenguaje de señas para que transmita a estas personas lo que acontece en estas audiencias, con lo que se lograría adaptar el principio de oralidad procesal a las necesidades de las personas con discapacidad auditiva.

Cuando la Defensoría señala que el servicio público de Administración de Justicia debe ser accesible a las personas con discapacidad, lo que quiere establecer es que se debe proveer a esta población de los medios necesarios que impidan colocarla en una situación de indefensión por no poder allegar toda la información que se produzca en el proceso. No se trata de que el Juzgador defina cuál es el momento oportuno para nombrar un intérprete en lenguaje de señas o de otro tipo de ayuda técnica, o que la persona con discapacidad tenga que pagar por obtener

el servicio de un profesional de este tipo. Se trata de que el entorno se adapte a las necesidades de las personas con discapacidad, y que en forma oficiosa y gratuita, y desde el inicio del proceso, una vez que se conoce la necesidad particular, se tome conciencia de la población que está haciendo uso del servicio y se le provea de los mecanismos necesarios para que el acceso a la información durante el proceso se dé en forma oportuna y pueda con ello, hacer valer sus derechos.

Por todas las consideraciones anteriores, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Poder Judicial que efectuara un estudio con el fin de determinar qué políticas deben ser emitidas para que, en cumplimiento de la Ley N° 7600 y su reglamento, se garantice que las personas con discapacidad tengan acceso a la información en los procesos judiciales desde el inicio y en forma gratuita, según sus necesidades particulares y los requerimientos específicos de apoyo. Asimismo consideró que dicha acción debía ejecutarse en forma coordinada con el Consejo Nacional de Rehabilitación y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, con el fin de definir los contenidos de dichas políticas y readecuar los servicios con el objetivo de que éstos sean accesibles para la población de personas con discapacidad. Por último se señaló que en el momento en que se emitieran las políticas referidas, se deberían girar las directrices correspondientes y capacitar a las y los funcionarios judiciales para su puesta en práctica.

La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia informó, mediante oficio número 2341-04 de fecha 11 de marzo de 2004, que por medio de acuerdo de Corte Plena en sesión N° 01-04 del 19 de enero de 2004, se le remitirían a la Dirección Ejecutiva copia de las diligencias con el fin de que esta instancia efectuara los estudios del tema y formulara una propuesta a la Corte.

**c. De la uniformidad de actuaciones de los Despachos Judiciales en relación con los trámites de levantamiento de embargos y devolución de dineros**

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia por parte de un habitante, quien indicó que él era fiador en dos operaciones de préstamo fiduciario, y que ante la imposibilidad de pago de los deudores por causas de despido laboral, su salario fue embargado, procesos que fueron tramitados ante el Juzgado Civil de Hacienda, Asuntos Sumarios, en el Segundo Circuito Judicial de San José y ante el Juzgado Quinto Civil de Mayor Cuantía de San José, respectivamente. Manifestó que procedió a cancelar los embargos de referencia y que solicitó su levantamiento y la devolución de los depósitos efectuados. Indicó que en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios del Segundo Circuito Judicial de San José se le brindó una correcta atención en cuanto al levantamiento del embargo y la devolución de los depósitos efectuados. Sin embargo, ante el Juzgado Quinto Civil de Mayor Cuantía de San José, la entrega del documento y la devolución del dinero no se realizó oportunamente.

Esta Institución constató que el asunto planteado por la persona interesada tenía que ver, principalmente, con los trámites que requería hacer ante dos despachos judiciales para proceder con el levantamiento del embargo de su salario y con la devolución de sumas de dinero que se encontraban retenidas, y que su disconformidad se centró en la diferencia de trato que había recibido por parte de estas oficinas.

La persona interesada había indicado que el servicio que había recibido por parte de los funcionarios del Juzgado Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José había sido excelente, y planteó que en el Juzgado Quinto Civil de Mayor Cuantía del Primer Circuito Judicial de San José no se le había otorgado la debida información en cuanto al tiempo que se requería para resolver las gestiones por él presentadas, e incluso, manifestó sentir que se hacía "burla" de su persona.

Aunque el problema de levantamiento de embargos y devolución de los dineros depositados se le solucionó a la persona interesada durante el trámite de investigación de la denuncia, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención sobre dos aspectos:

Que a pesar de que en ambos Despachos Judiciales las gestiones a realizar eran básicamente las mismas, es decir, levantar el embargo y devolver las sumas retenidas, no resultaba comprensible el motivo por el cual en el Juzgado Civil de Hacienda, Asuntos Sumarios, del Segundo Circuito Judicial, las gestiones solicitadas por la persona interesada se efectuaron en quince días aproximadamente, mientras que en el Juzgado Quinto Civil de Mayor Cuantía del Primer Circuito Judicial se tardó aproximadamente tres meses. Asimismo, la Defensoría enfatizó en el trato diferente que había recibido el denunciante en ambos Despachos Judiciales.

Por lo anterior, la Institución señaló la importancia de unificar los procedimientos para que en todas las oficinas judiciales los trámites que tuvieran que ver con levantamientos de embargo y devolución de sumas de dinero se realizaran de la misma forma, con el objeto de no causar incertidumbre a las personas usuarias del servicio.

Por otra parte, y en relación con el trato brindado a la persona interesada, la Defensoría reiteró lo señalado en su Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 1999-2000 cuando estableció que

*"...la experiencia de la Defensoría durante estos años demuestra que el Trato Ciudadano apela a una complejidad de relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y las instituciones, que pueden considerarse como un continuo que sitúa en un extremo lo que sería propiamente "maltrato" (agresión verbal y/o física), atención deficiente, abuso de autoridad, inacción u omisión ante demandas planteadas, entre otras) y en el otro extremo, la "capacidad institucional", que refiere a las condiciones en disponibilidad de recursos, infraestructura, legislación, delimitación de funciones, y en general ámbito de competencias, que condiciona el Trato Ciudadano hacia demandas específicas de servicios solicitados. En otras palabras, el "maltrato" constituye la violación de los derechos de los habitantes, aún cuando las condiciones permitan que sus necesidades sean satisfechas..."<sup>55</sup>*

La Defensoría subrayó así el deber que tiene todo funcionario público de brindar un buen trato a los habitantes, como servidores públicos que son. La base fundamental para asegurar un acceso eficaz y verdadero a la justicia es una detallada información acerca de los derechos básicos que asisten a la persona hacia y en la Administración de Justicia; sea una información que brinde una amplia comprensión acerca de las garantías, procedimientos y deberes que poseen los administrados frente al Poder Judicial. La información más uniforme y detallada a la persona usuaria conduce a un mejoramiento de la calidad de la demanda y al mejoramiento de los servicios de Administración de Justicia.

A su vez la institución señaló la necesidad de que el Poder Judicial informara detalladamente al usuario sobre sus derechos y deberes frente al proceso, y también se recomendó una mayor y mejor relación entre los que administran justicia y las usuarias y usuarios, ya que ello brinda confianza al administrado y evita malos entendidos entre las y los funcionarios y las personas que recurren al servicio.

<sup>55</sup> Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes, periodo 1999-2000, p. 29

Con base en todo lo anterior, la Defensoría recomendó a la Corte Suprema de Justicia que efectuara un estudio con el objeto de determinar si existía uniformidad en cuanto a las actuaciones de los Despachos Judiciales en lo que tenía que ver con los trámites de levantamiento de embargos y devolución de dineros, y que si se consideraba que existía necesidad de que todos los Despachos Judiciales operaran de la misma forma en lo que tenía que ver con este tipo de gestiones, se emitiera una circular en ese sentido.

Por medio de oficio número 0461-04 de fecha 19 de enero de 2004, la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia informó que el Consejo Superior Judicial había conocido el informe rendido por el Departamento de Planificación en relación con la recomendación emitida por la Defensoría con respecto al trámite de levantamiento de embargos y devolución de dineros.

El Departamento de Planificación, luego de efectuar un análisis de la situación denunciada por la persona, determinó que *"... la celeridad en la tramitación de los levantamientos de embargo en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios se debe a las políticas y la organización interna que ha definido el despacho, es decir, aspectos gerenciales que determinan el accionar del Juzgado."* Asimismo concluyó que *"... la duración en resolver el escrito donde se solicitaba dar por terminado el proceso y levantar los embargos por parte del Juzgado Quinto Civil de San José, se dictó en un plazo razonable; sin embargo, el Despacho se demoró en enviar a la O.C.N la resolución afectando con ello la pronta devolución de los dineros, en virtud que es requisito la firmeza de ésta para proceder a la confección de la orden de giro. Actualmente, si las partes manifiestan la urgencia del trámite del levantamiento del embargo, la Jueza valora la situación y define el lapso en que entregarán los oficios correspondientes."*<sup>56</sup>

Por los argumentos anteriores, el Departamento de Planificación recomendó que el Consejo Superior Judicial debía emitir una circular a todos aquellos despachos judiciales que tramiten levantamientos de embargos y efectúen devoluciones de dinero. Se indicó que en dicha circular debía hacerse constar lo referente a los plazos y demás disposiciones contenidas en el Manual de Procedimientos para el Trámite de Levantamiento de Embargos y Devolución de Dineros, en los casos en que las partes indiquen mediante escrito que han llegado a un arreglo. Todo lo anterior con la finalidad de brindar un mejor servicio público de conformidad con los lineamientos definidos en el Plan Estratégico aprobado por la Corte Plena para el periodo 2000-2005. Asimismo el Departamento de Planificación recomendó la revisión de los procedimientos incluidos en el manual citado anteriormente en el plazo máximo de tres meses, posterior a la implementación del Sistema Informático de Gestión Administrativa (SIGA) en desarrollo por una empresa consultora y que puedan afectar los mecanismos de pago implementados en el Departamento Financiero Contable, así como en las unidades y subunidades administrativas regionales.

#### **d. De la elaboración de un Reglamento para regular la actuación de los Peritos Judiciales.**

Una habitante denunció ante la Defensoría<sup>57</sup> que había planteado un proceso de ejecución de sentencia dentro de un proceso abreviado de divorcio ante el Juzgado de Familia de Heredia, con el objeto de determinar el derecho que le correspondía por concepto de gananciales. Para dichos efectos debía nombrarse un perito con el fin de valorar los bienes muebles e inmuebles a liquidar, para lo cual la persona interesada depositó los honorarios correspondientes. Con base en la investigación efectuada, se constató que en un inicio el Juzgado de Familia de Heredia

<sup>56</sup> Informe N° 154-DO-2003 suscrito por el Jefe de la Sección de Desarrollo Organizacional del Departamento de Planificación, citado en el oficio N° 0461-04 de fecha 19 de enero de 2004, emitido por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>57</sup> Expediente Número 10097-22-2000, Informe Final 8 de agosto de 2002.

había nombrado a dos peritos, quienes no se apersonaron al Despacho Judicial para aceptar el cargo, siendo que al final la valoración de los bienes la realizó un perito diferente a los nombrados, lo que afectó el trámite normal del proceso y originó la denuncia de la habitante.

La Defensoría señaló en el Informe Final emitido con respecto a este asunto, que el Código Procesal Civil regulaba, a partir del artículo 401, lo relacionado con los dictámenes periciales y que dicho cuerpo legal establecía que la prueba pericial era procedente cuando había que apreciar hechos o circunstancias que exigían conocimientos especiales extraños al Derecho.

Asimismo se señaló que la sección de este Código relacionada con el tema regulaba específicamente lo relativo a la proposición de este tipo de prueba, la adhesión o impugnación de la parte contraria, lo relativo a honorarios y gastos del perito, la designación, la aceptación del cargo y lo concerniente al dictamen, y que no existía ninguna disposición en este cuerpo legal que regulara expresamente qué procedimiento debía seguirse en caso de que el perito se excusara, se recusara o no aceptara el cargo.

Por otra parte, la Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva de la Corte Suprema de Justicia informó a la Defensoría que esta sección se había hecho cargo de lo relacionado con el tema de Auxiliares Peritos y Auxiliares Ejecutores en virtud de que no existía una oficina especializada sobre el tema. También se indicó que periódicamente se publicaba un Listado Oficial de Peritos al servicio de los despachos judiciales de todo el país, el cual en su encabezado incluía una circular que contenía las directrices generales a seguir en asuntos relacionados con la función auxiliar de los peritos. A su vez se señaló que por acuerdo de Corte Plena, sesión celebrada el 20 de diciembre de 1993, artículo LXV, el listado de referencia tenía carácter vinculante para todas las oficinas judiciales en materia de nombramientos, en el sentido de que sólo podían nombrarse en dicho cargo las personas que se encontraban incluídas en él y de conformidad con la zona que éste expresara. A su vez se dispuso que cada despacho u oficina judicial llevaría un rol de nombramientos de Auxiliares Peritos, tomando en cuenta la naturaleza del proceso, el motivo del peritaje, el objeto de valoración y todos los profesionales o técnicos inscritos en el área respectiva. En dicho rol debía incluirse a los incorporados en cada nueva publicación del Listado Oficial de Peritos.

Debe destacarse también que se encuentra establecido que aquellos casos de excusa o recusación de los auxiliares peritos, o de faltas cometidos por éstos, o aquellos en los que rehúsen aceptar la designación a su favor deben ser conocidos por la Sección de Asesoría Legal con el fin de iniciar el procedimiento de investigación correspondiente.

Además, se indicó que no existía una normativa clara y precisa que permitiera abrir un procedimiento sancionatorio en contra de los Auxiliares de la Administración de Justicia cada vez que se tenía conocimiento de una queja.

Ahora bien, en el caso particular denunciado por la persona interesada la Defensoría constató que en un principio fueron nombrados dos peritos en el proceso de ejecución de sentencia del Abreviado de Divorcio. Sin embargo, el Juzgado de Familia de Heredia informó a la Defensoría de los Habitantes que el perito que valoró los bienes fue uno diferente a los nombrados en el inicio.

La Defensoría concluyó entonces que los peritos nombrados en un inicio por alguna razón no asumieron el cargo y en consecuencia, el Juzgado de Familia de Heredia debió nombrar en su lugar a otro perito. Durante el trámite de la investigación no se allegaron elementos probatorios con base en los cuales se determinarían las razones por las cuales hubo cambio de peritos.

Lo que sí se destacó es que mediante circular número 34-2001 emitida por la Sección de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva de la Corte Suprema de Justicia, y publicada en el Boletín Judicial número 180 del 19 de setiembre del 2001 se había comunicado a todas las oficinas judiciales del país y peritos designados lo siguiente: *"... El perito que haya sido designado por el correspondiente despacho no podrá rehusar el cargo sin que medie causa legal que lo imposibilite en el desempeño del mismo, y ese despacho en caso de que ocurra la circunstancia apuntada o bien que tenga conocimiento de faltas o quejas deberá comunicarlo inmediatamente a esta Oficina para tomar las medidas que amerite ..."*

La Defensoría de los Habitantes consideró que el Juzgado de Familia de Heredia debió de haber informado a la Sección Legal de la Dirección Ejecutiva cuáles habían sido los motivos por los cuales los peritos nombrados al inicio no rindieron el peritaje para el cual fueron nombrados, con el objeto de que se iniciara en su momento el procedimiento correspondiente, pues durante la investigación no se comprobó que este Juzgado hubiera cumplido con la circular citada.

Por todo lo anterior, la Institución recomendó a la Corte Suprema de Justicia, en aras de mejorar la prestación del servicio de Administración de Justicia, emitir una normativa que tuviera por objeto regular la función auxiliar judicial que realizan los Auxiliares Peritos y el procedimiento a seguir en caso de que se tenga conocimiento de quejas presentadas contra éstos, definiendo el órgano competente que tramitará este tipo de asuntos.

La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia informó a la Defensoría por medio de oficio número 13412-02 de fecha 8 de noviembre de 2002, que mediante acuerdo de Corte Plena se había solicitado a la Dirección Ejecutiva elaborar un proyecto de reglamento tendente a regular la actuación de los peritos judiciales, y además indicó que se publicará en el Boletín Judicial una circular dirigida a todos los jueces del país mediante la que se les indicaría la obligación en que se encuentran de comunicar a la Dirección Ejecutiva las faltas e incorrecciones en que incurran los peritos en el cumplimiento o no de sus actuaciones, dentro de los procesos en que son nombrados.

Es así como por medio de oficio número 504-DE/AL-04 de fecha 4 de mayo de 2004, la Dirección Ejecutiva de la Corte Suprema de Justicia informó a la Defensoría que el proyecto de reglamento para regular la función de los Ejecutores y Peritos en el Poder Judicial fue remitido a la Secretaría General de la Corte por parte de la Sección de Asesoría Legal de esa Dirección, y que el reglamento fue aprobado por la Corte Plena en la sesión del 22 de setiembre de 2003, artículo XXXIV.

#### **e. Foro: Agenda Nacional para la Reforma al Poder Judicial**

Tal y como se mencionó en el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004, el Colegio de Abogados, con el patrocinio del INCAE y el PNUD realizó un Foro con el fin de crear una Agenda Nacional para la Reforma del Poder Judicial. Dicho Foro tuvo por objetivo detectar los problemas del Poder Judicial, sus causas y las posibles soluciones.

La participación de la Defensoría de los Habitantes en este Foro se dio por medio de la presentación de una ponencia denominada "La Reforma del Servicio Público de Administración de Justicia", y mediante la participación en un Taller para la Sociedad Civil celebrado el 15 de noviembre de 2002 en el Colegio de Abogados, el que tenía como propósito analizar un documento provisional de propuesta de reformas.

Posteriormente, el Colegio de Abogados procedió a sistematizar el criterio de las diferentes instancias y habitantes que participaron en el proceso, lo que dio como resultado un informe



que será la base para la definición e implementación del proceso de renovación del Poder Judicial.

El documento al que se hace referencia en el párrafo precedente tiene que ver, en términos generales, con los siguientes aspectos: el Poder Judicial y las transformaciones sociopolíticas; las imágenes del Poder Judicial; las propuestas respecto de las relaciones del Poder Judicial con los otros poderes y las personas usuarias; informe sobre el área de "Gobierno y Administración Judiciales"; sistematización de problemas y propuestas de solución ante la crisis organizacional del Gobierno y Administración Judiciales; indicadores, descriptores y coeficientes dinámicos de elasticidad; y aspectos procesales de la Reforma Judicial.

La continuación del foro involucra a una serie de instituciones, como las Universidades, la Defensoría de los Habitantes, la Iglesia y otras entidades religiosas, quienes junto con el Colegio requerirán la participación de los Supremos Poderes en un proceso de diálogo directo y transparente, con miras a definir la estrategia más positiva para acelerar las reformas judiciales, que necesita el país.

Asimismo se señala que la definición de una agenda concreta de reformas judiciales, así como a quién corresponderá realizarlas, cómo deberá hacerse y en qué plazo, serán puntos en donde se hace indispensable la actuación de los tres poderes de la República y una representación importante de la sociedad civil.<sup>58</sup>

## **8. Servicios Policiales: entre el derecho y el deber**

Durante el período que cubre el presente informe fueron admitidas 57 quejas en contra de las diferentes instituciones policiales (Ver Cuadro N° 1). Según el tipo de derecho afectado, que los o las habitantes denunciaron haberle sido violado o amenazó destacan las quejas por actuaciones en contra de la "integridad personal", ocurridas en diferentes escenarios, sea mientras las personas están o transitan por determinados lugares, o cuando se les decomisa alguna pertenencia o mercadería, o durante un desalojo de alguna propiedad reclamada por otra persona. Este tipo de asuntos sumados a los admitidos por afectación a la "libertad personal" constituyen el 64,9% de las quejas admitidas.

Pero así como los o las habitantes se quejan por la actuación de las autoridades policiales, también lo hacen por la omisión en la prestación del servicio policial (10,5%). Asimismo, deben resaltarse las quejas interpuestas por el personal policial debidas a la falta o estado de las condiciones laborales, o a arbitrariedades cometidas en su contra (21,1%).

---

<sup>58</sup> Colegio de Abogados de Costa Rica. Instituto Costarricense de Ciencias Jurídicas. Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, San José, 2003, p. 5.



## Cuadro N° 7

Número de quejas admitidas por presuntas actuaciones u omisiones de las instituciones policiales  
Según derecho afectado, hecho denunciado e institución policial denunciada  
-mayo del 2003 a abril del 2004-

Derecho afectado	Hecho denunciado	Institución policial (*)					TOTAL	
		Seguridad	Municipal	Tránsito	Penitenc.	Judicial	#	%
Integridad Personal	Maltrato policial	16	4	3	-	1	24	42,1
Libertad Personal	Detención ilegal	11	-	1	-	1	13	22,8
Seguridad preventiva	Inacción policial	5	1		-	-	6	10,5
Trabajo digno	Condiciones o arbitrariedad	8	-	1	3	-	12	21,1
Justicia administr.	Dilación o irregularidad	2	-		-	-	2	3,5
<b>TOTAL</b>		42	5	5	3	2	57	100,0

**Fuente:** Defensoría de los Habitantes, Dirección de Protección Especial, Sistema de Registro de Quejas

**Nota:** (\*) No se incluyen las quejas recibidas por actuaciones u omisiones atribuidas a la Policía Especial de Migración ni a la Policía Penitenciaria, pues son tratadas en los apartados "Población Migrante" y "Población Privada de Libertad". Sin embargo, sí se incluyen las quejas interpuestas por el personal de esas Policías debidas a violaciones a sus derechos laborales.

Relacionando lo anterior con los sectores poblacionales denunciante (Ver Cuadro N° 2) no se observa, en el presente periodo, una relación significativa entre la condición o situación social –en el amplio sentido– de las personas y el tipo de quejas presentadas. En su mayoría fueron presentadas por personas que califican como "vecinos/as". O sea, residentes en determinada localidad en la que ocurrieron los hechos. Estas quejas junto con las interpuestas por las personas transeúntes representan poco más del 70% de las quejas admitidas.

## Cuadro N° 8

Número de quejas admitidas por presuntas actuaciones u omisiones de las instituciones policiales  
Según derecho afectado, hecho denunciado y sector poblacional denunciante  
-mayo del 2003 a abril del 2004-

Derecho afectado	Hecho denunciado	Sector poblacional					TOTAL
		Vecinos/as	Ocupantes de tierras	Vendedores autónomos	Policías (*)	Transeúntes	
Integridad Personal	Abuso de autoridad	20	1	3	-	2	26
Libertad personal	Detención ilegal	7	-	-	1	3	11
Seguridad Pública	Inacción policial	6	-	-	-	-	6
Trabajo digno	Condiciones o arbitrariedad	-	-	-	12	-	12
Justicia administr.	Dilación o irregularidad	1	-	-	1	-	2
<b>TOTAL</b>		34	1	3	14	5	57

**Fuente:** Defensoría de los Habitantes, Dirección de Protección Especial, Sistema de Registro de Quejas.

**Nota:** (\*) No se incluyen las quejas recibidas por actuaciones u omisiones atribuidas a la Policía Especial de Migración ni a la Policía Penitenciaria, pues son tratadas en los apartados "Población Migrante" y "Población Privada de Libertad". Sin embargo, sí se incluyen las quejas interpuestas por el personal de esas Policías debidas a violaciones a sus derechos laborales.

Luego, resulta oportuno observar el número de quejas en relación con el tipo de resolución emitida por esta Defensoría (Ver Cuadro N° 3), pues el hecho de que estas se emitan con o sin recomendaciones es una variable que debe considerarse en el indicador "derecho violado". Las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes se basan en la constatación de actos, actuaciones u omisiones que impliquen violaciones a la legalidad por parte del Sector Público en contra de los derechos e intereses de los y las habitantes, cuya protección corresponde a la Defensoría. Sin embargo, el hecho de que no se emitan recomendaciones no significa que no haya ocurrido la violación o amenaza de violación de un derecho, pues en algunas ocasiones la situación es rectificadora en la etapa de investigación; en otros la persona denunciante no aporta los elementos de prueba suficientes; y en otros la Administración demuestra que no incurrió en los hechos denunciados.

El hecho de que sea contra la policía administrativa adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (designada usualmente como "Fuerza Pública") contra la que se presenta un mayor número de quejas no significa necesariamente que sea la que más violenta los derechos de las o los habitantes, pues hay que tomar en cuenta que es la que tiene mayor número de funcionarios/as, proyección de funciones y presencia en el territorio nacional. En todo caso, **sólo en una tercera parte de las resoluciones ha resultado pertinente emitir recomendaciones.** Igual sucede con las quejas presentadas contra la Policía Municipal de San José.

Respecto a la Policía Penitenciaria, la desproporción en cuanto al número de quejas es más significativa, pero las mismas no son en contra de sus actuaciones, sino que corresponden a violaciones de sus derechos laborales por parte del Ministerio de Justicia y Gracia.

En cuanto a las quejas presentadas en contra de agentes del Organismo de Investigación Judicial en ninguno de los casos se ha demostrado que hayan incurrido en las actuaciones que les atribuyeron las personas denunciadas.

#### CUADRO N° 9

Distribución general de las resoluciones emitidas y de las quejas en etapa de trámite  
Según la institución pública a la que están adscritas las dependencias policiales  
-mayo del 2003 a abril del 2004-

Institución pública	Resoluciones						Quejas en trámite	Total
	Con recomendación		Sin recomendación		Sub-total			
	#	%	#	%	#	%	#	#
Ministerio de Seguridad Pública	8	38,1	13	61,9	21	100,0	20	41
Municipalidad de San José	1	33,3	2	66,7	3	100,0	2	5
Ministerio de Obras Públicas	-	0	3	100,0	3	100,0	2	5
Ministerio de Justicia y Gracia	3	100,0	-	0	3	100,0	1	4
Organismo Investigac. Judicial	-	0	2	100,0	2	100,0	-	2
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>37,5</b>	<b>20</b>	<b>62,5</b>	<b>32</b>	<b>100,0</b>	<b>25</b>	<b>57</b>

Fuente: Defensoría de los Habitantes, Dirección de Protección Especial, Sistema de Registro de Quejas.

## a. Violaciones a la Integridad y a la Libertad Personal

La extralimitación de funciones continúa siendo el motivo más frecuente de queja de los y las habitantes contra las autoridades policiales, sea porque los detuvieron para indagarlos por su "actitud sospechosa"; les decomisaron alguna mercadería; les formularon un parte "indebido"; o los desalojaron de una propiedad en la que consideraban tener derecho de permanecer. Durante el período se destacan dos situaciones que ejemplifican los principales casos:

### i. *Detenciones colectivas, arbitrarias e indiscriminadas: La redada policial efectuada en la comunidad La Carpio, el 30 de enero del 2004.*

La Defensoría de los Habitantes abrió una investigación de oficio para determinar si durante un operativo policial realizado, el viernes 30 de enero del 2004, en la localidad conocida como "La Carpio", situada en el distrito La Uruca de San José, se incurrió en violaciones de los derechos y libertades de las personas (Exp. N° 16424-22-2004-IO)

La investigación permitió constatar que el operativo consistió en una "**redada**" **inconstitucional** debido a que en forma **masiva, indiscriminada e ilegal** la Policía le solicitó a las personas sus documentos de identificación, les requisó las pertenencias personales que portaban, y las detuvo mientras investigaba su situación migratoria o si tenían asuntos judiciales pendientes, sin que existieran indicios comprobados de que las personas afectadas hubiesen cometido algún tipo de delito o falta.

El criterio y cuestionamiento que sostiene esta Defensoría sobre este tipo de operativos no es reciente; se fundamenta, como corresponde, en la doctrina de los derechos humanos que protegen la igualdad, la libertad y la integridad de todas las personas sin discriminación alguna contraria a su dignidad humana. Consecuente con esta posición, en 1997, la Institución realizó una investigación a profundidad sobre las redadas policiales, mediante la cual se demostró objetivamente a las autoridades policiales que en la mayoría de las "redadas", apenas un mínimo porcentaje de las personas detenidas tenían asuntos judiciales pendientes. *"El resto, los inocentes, debían someterse a la humillación de ser detenidos en público, sin razón alguna, obligados a mantenerse por largas horas en las 'perreras' y en las celdas policiales, hasta que algún funcionario tuviera la bondad de ordenar su liberación. Las 'redadas' constituyen un procedimiento ilícito que no contribuye a resolver el problema de la delincuencia, son detenciones colectivas o sucesivas de personas, pero su arbitrariedad no radica solo en el hecho de que sean colectivas -lo cual agrava la situación- sino en que son injustificadas, indiscriminadas y contrarias a los derechos constitucionales"* (Defensoría de los Habitantes. "Las redes del orden". 1997).

Posteriormente, ha sido necesario recordarle periódicamente a los diferentes jefes del Ministerio de Seguridad Pública que este tipo de operativos son inconstitucionales. En este sentido, el 19 de mayo del 2000, se le informó, al actual Ministro de Seguridad Pública, que se había constatado que los operativos tipo "redada" habían vuelto a instaurarse en ese Ministerio como un *modus operandi* cotidiano. Esto pues, desde el mes de marzo de ese año, se había recibido un número significativo de denuncias de parte de varios habitantes que manifestaban haber sido detenidos "para ser investigados"; y porque mediante la revisión del Libro de Apreheniones de la "Quinta Comisaría" se pudo comprobar que en los primeros 10 días del mes de abril de ese año, habían habido siete redadas, que afectaron a 201 personas, la mayoría sin que se les hubiese confeccionado un parte policial. Además, se le recordó que la Sala Constitucional había señalado que: "*La Constitución Política no autoriza **arrestos genéricos e***

*indiscriminados, sino aquellos claramente definidos y previa comprobación de indicio de la comisión de un ilícito.*" (Voto 3311-94), y acerca de lo cual hasta se había emitido una circular en ese Ministerio (Oficio N° 178-2000 DM).

Nuevamente, el 19 de mayo del 2003, se le cuestionó a dicho Ministro que en la edición del diario La Nación del domingo 18 de mayo del 2003, se había informado que ese Ministerio, junto con la Policía Municipal de San José, el Ministerio de Salud, la Policía Especial de Migración y el Patronato Nacional de la Infancia, habían realizando un operativo "de limpieza" consistente en la revisión de hoteles y otros locales de "la zona roja" de San José, y que de 276 personas que fueron investigadas sólo contra una existía una orden de captura (Oficio N° 269-2003).

Inclusive en el "Manual de apoyo al personal de la Fuerza Pública", publicado por la Academia Nacional de Policía, en 1999, acerca de las redadas policiales se indica:

*"Para la Sala Constitucional, no hay fundamento legal en la Constitución Política que autorice a los miembros de la Fuerza Pública a realizar las redadas; es decir, 'los arrestos genéricos e indiscriminados'. En razón de ello, lo que procede es la privación de la libertad al tener un indicio comprobado de la comisión de un delito, tal y como lo exige el artículo 37 de la Carta Magna. (Sala Constitucional, Voto N° 3311-94)"*

Pero a pesar de lo anterior, el Ministro de Seguridad alega en favor de la redada realizada en la localidad de "La Carpio" que el propósito fue el de *"detectar y poner a derecho situaciones irregulares en relación con personas y establecimientos comerciales que se encontraban operando al margen de la ley, entre ellas: revisión de patentes, menores en riesgo, órdenes de captura, denuncias de agresión doméstica, denuncias de evasión, control migratorio, etc."* (Oficio N° 321-2004 DM: 23/02/2004). Indiscutiblemente que las situaciones en las que pretende justificar el Ministro el operativo, deben ser atendidas por las instituciones policiales y no policiales que participaron en el mismo, pero no pueden hacerlo contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente, en detrimento de los derechos y libertades de las personas. De hecho esas y otras situaciones son uno de los motivos de queja constante de parte de las y los habitantes, individual y comunalmente, ante esta Defensoría, contra las autoridades policiales cuando estas no actúan oportunamente u omiten actuar.

Alega, además, el Ministro de Seguridad que *"(e)l operativo se realizó en la vía pública, con estricta observancia del ordenamiento jurídico, en especial, el respeto a los derechos y garantías constitucionales de las personas involucradas y dentro del marco de las convenciones sobre derechos humanos vigentes"* (idem ant.); pero en este punto es necesario aclarar que el respeto de los derechos humanos no se refiere únicamente al trato respetuoso y amable que obligatoriamente deben darle las autoridades policiales a la personas, sino al RESPETO que como autoridades públicas deben de tener con el COMPROMISO del Estado costarricense de RESPETAR todos los Derechos Humanos. La sola detención de las personas, sin que existan indicios comprobados de que hayan cometido algún delito, constituye una violación del derecho humano a la libertad ambulatoria; la cual se agrava si se hace un uso innecesario de la fuerza, en detrimento de su derecho humano a la integridad personal; de manera que aunque se detenga "amable y respetuosamente" a las personas -lo cual resulta contradictorio- se les violan sus derechos, si no existen indicios comprobados de que esa persona haya cometido algún tipo de delito. En estos casos, la razón policial se impone autoritariamente sobre la razón civil.

Los derechos humanos son atributos que tienen todas las personas por el sólo hecho de ser personas (Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 1); pero al estar reconocidos en la Constitución Política y garantizados por las leyes, el Estado está obligado a respetárselos a todas las personas sin hacer ningún tipo de distinción que afrente la dignidad humana (Convención

Americana de Derechos Humanos, Art. 1); por esta misma razón en el ordenamiento jurídico costarricense los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional, así como garantía de tutela internacional.

Desde este punto de vista no resulta legítimo ni justificable bajo ningún pretexto, que la Policía pretenda prevenir la delincuencia o regular la situación migratoria de las personas, realizando “redadas” para consultar y verificar su situación judicial o migratoria. A este tipo de técnica policial se le denomina “redada” porque opera como un trasmallo de pesca en el que quedan atrapadas (detenidas) las personas, sin discriminar entre inocentes y culpables de la comisión de un delito, a la orden de la Policía para ser investigadas. La Policía debe investigar para detener al individuo específico y no detener colectivamente para investigar.

De hecho, la dinámica del operativo realizado en la barriada “La Carpio” evidencia que desde su planeamiento se ideó como una redada; esto pues, un equipo de trabajo colocó “un retén” en la entrada/salida pública a la comunidad, mientras otros cuatro equipos realizaron “un barrido ordenado” de la comunidad. La intervención policial consistió en solicitarle los documentos de identificación a las personas, consultar si tenían asuntos judiciales pendientes y si se tenía alguna sospecha o sus documentos parecían alterados, falsos o vencidos los trasladaban a “un centro de acopio” migratorio de verificación (Oficio N° 599-DCLP-2004: 05/03/2004).

Esta técnica policial de colocar un retén en la entrada pública de una comunidad y de “barrerla”, solicitándole genérica e indiscriminadamente a las personas que encontraron a su paso los documentos de identificación para consultar si tienen asuntos judiciales pendientes o verificar su situación migratoria, sobrepasa peligrosamente las atribuciones legales de las Policías de Seguridad Pública (Fuerza Pública en general, Dirección de Apoyo Legal, y de las dependencias administrativas: Departamento de Planes y Operaciones y el Centro de Información de la Fuerza Pública), de la Policía Especial de Migración, del Organismo de Investigación Judicial, de la Policía Municipal de San José y del Patronato Nacional de la Infancia.

Vehemente y enfáticamente debe condenarse la utilización de este tipo de técnicas policiales pues atentan contra los principios y valores plasmados en la Constitución Política, que son la piedra angular del Estado social y democrático de derecho costarricense; téngase presente, además, que entre las garantías constitucionales está la libertad ambulatoria, cuya suspensión sólo puede decretarla la Asamblea Legislativa, en casos de evidente necesidad pública relacionada con la seguridad del país.

Por otra parte, el hecho de que la redada policial haya sido **interinstitucional** no la valida como estrategia de atención de las diferentes situaciones de violencia o criminalidad que afectan el derecho a la seguridad pública que tienen las personas que residen en la comunidad intervenida; por el contrario, la agrava. Ciertamente que, en ocasiones anteriores, esta Defensoría le ha recomendado al Ministerio de Seguridad Pública que coordine sus actividades con otras instituciones públicas -particularmente con las que forman parte del Sector Social-, pero ha sido en aras de maximizar los recursos públicos disponibles, y de que determinados problemas de la población -sobretudo los de carácter social-, sean atendidos interinstitucionalmente. El abordaje integral de las necesidades de determinada comunidad demanda de un proceso previo de identificación y priorización de las necesidades específicas y de las causas de los problemas que se detecten, en el que se debe dar una amplia participación a la población, para que los objetivos se orienten hacia la consecución de soluciones sostenibles, mediante la planificación y ejecución de acciones coordinadas y conjuntas entre diferentes instituciones públicas (sociales, económicas, policiales, etc.). No se trata de que diferentes instituciones públicas se pongan de acuerdo para poner al día “su agenda de asuntos pendientes” interviniendo una comunidad en la que se existen problemas y necesidades de

diferente índole, que no pueden ser conjuntadas en un objetivo generalísimo como es el de la seguridad pública. Los problemas de una comunidad no deben generalizarse a toda la comunidad categorizándola como “criminógena”, porque con ello se estigmatiza a todos sus residentes como “peligrosos”, como “criminales de hecho o en potencia” y con ello las autoridades policiales se sienten legitimadas de reprimir antes de prevenir.

En este sentido, precisamente, la Policía Judicial (Organismo de Investigación Judicial) no puede justificar, ni participar ni realizar una “redada” para detener a las personas que tienen órdenes de presentación a determinado despacho judicial o de captura, violando el derecho humano a la presunción de inocencia de las personas que ni siquiera han sido acusadas de cometer un delito (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas, Art. 14). Aunque por la cantidad de este tipo de asuntos judiciales, ese Organismo tenga que solicitar la colaboración de la Policía de Seguridad Pública, no puede valerse ni apoyar el uso de este tipo de técnicas policiales ilegales para realizar su trabajo.

Asimismo, la Policía Municipal de San José aunque alega que sólo prestó labores auxiliares en el operativo, lo cierto del caso es que colaboró directamente con las acciones policiales a sabiendas de que ese tipo de técnica policial es inconstitucional pues implica investigar a las personas sin que existan indicios comprobados de que hayan cometido algún tipo de delito (Circular C-AL-PM-001-2001 del 18 de mayo del 2001). Presuntamente su participación tenía como finalidad la revisión de las patentes de los establecimientos comerciales que hay en la comunidad, pero la Policía Municipal no reportó haber realizado ese tipo de labores; que tampoco habría procedido en el marco de una redada policial.

Por su parte el **Patronato Nacional de la Infancia**, si bien protegió los derechos de cinco personas menores de edad cuyos progenitores iban a ser deportados; también intervino a 40 personas menores de edad que se encontraban en la vía pública, y los llevaron a sus casas para verificar que se estaba cumpliendo la debida función paterna/materna. Sin entrar a profundizar en aspectos como el hecho de que la comunidad de **“La Carpio” es una barriada**, en donde el espacio interno de las “casas” (tugurios) se utiliza prioritariamente para dos de las necesidades más básicas: dormir y comer; y en la que a las vías públicas de la comunidad, como la calle o la acera, también se les da un uso múltiple: área de estar, de encuentro, de recreación y de traslado; no resulta extraño que los niños o las niñas salgan a jugar o compartir “en las vías públicas”, sin que ello tenga por qué hacer presumir que sus padres o madres estén incumpliendo con sus deberes. Además, es una barriada en la que prolifera la niñez y la juventud, y en la que residen muchas personas que trabajan en “construcción” y en “servicios domésticos” (Rokael Cardona et al. “Ciudadanía en precario”. 1º ed. San José, Costa Rica: FLACSO, 2000), por lo **que a las seis de la mañana la comunidad está levantada** y hay una gran movilidad de personas trasladándose hacia los centros de estudio y los lugares de trabajo.

El Patronato Nacional de la Infancia no puede justificar su actuación en la redada policial apelando a su función de protección de los derechos de las personas menores de edad, pues su presencia en el lugar de los hechos no obedeció a una solicitud de protección sino a un mero acompañamiento para la atención de eventualidades. Además, los niños y las niñas tienen derecho a “transitar por sitios públicos y espacios comunitarios” (Código de la Niñez y la Adolescencia, Art. 15), de manera que el PANI no está facultado para intervenir a cualquier niño o niña que encuentre en las afueras o cercanía de su casa de habitación e interrogarlos acerca de dónde viven, e ir a verificar si los padres/madres estaban cumpliendo con su función paterna/materna, sin que exista un indicio comprobado de que hayan cometido alguna falta al respecto. Menos aún en el marco de una redada policial, en la que intervinieron cientos de policías, a los que los niños y las niñas vieron deteniendo a las personas, algunas



probablemente familiares y conocidas, sin saber por qué; de manera que la intervención del personal del PANI, en estas circunstancias, más que de protección puede propiciar una sensación de temor y desconfianza en las personas menores de edad.

Por su parte, el **Ministerio de Seguridad Pública** debe tener presente que cuenta con las dependencias policiales necesarias, y especializadas, para brindar las diferentes modalidades del servicio de seguridad pública, como son la atención de las denuncias por agresión doméstica; el control y regulación la tenencia prohibida de armas; el consumo y la venta de drogas ilícitas; y la prevención de otras manifestaciones delincuenciales, **sin necesidad de recurrir a técnicas policiales violatorias de derechos, como son las redadas**. De hecho en la comunidad de "La Carpio" existe una Delegación de la Policía. Cuenta, además, con dependencias administrativas de apoyo policial como el Departamento de Planes y Operaciones para la planificación de operativos policiales, y con la Dirección de Apoyo Legal, entre cuyas funciones esta la de emitir criterios jurídicos relativos a las actuaciones policiales cuando las circunstancias lo ameriten (Ley General de Policía, Art. 38, Inc. c); sin embargo, aún cuando el Ministro asegura que ésta última dependencia estuvo en el operativo, no previno a la Policía acerca de que las actuaciones que estaba realizando eran inconstitucionales.

Tengan presente las instituciones públicas mencionadas que, en procura de hacer valer sus derechos, un grupo numeroso de personas que fueron detenidas arbitrariamente durante la redada policial efectuada en "La Carpio" presentaron un recurso de hábeas corpus, y que al respecto la Sala Constitucional consideró:

"III.- El 30 de enero de 2004 en el asentamiento La Carpio se efectuaron detenciones masivas de extranjeros, lo que queda demostrado con la cantidad de personas de nacionalidad nicaragüense a favor de quienes se interpone este recurso y que las autoridades admiten haber detenido, así como con la información que difundieron los medios de comunicación nacional acerca de la detención de cerca de seiscientas personas (...) En repetidas ocasiones esta Sala ha recalcado que el artículo 37 de la Constitución Política, al regular la libertad personal, impone fundamentarse en el indicio comprobado de la comisión de un delito antes de proceder a privar a alguien de ella, lo que prohíbe, consecuentemente, las detenciones colectivas en aras de establecer, con posterioridad a la privación de libertad, si entre los detenidos existen personas que deban ser puestas a la orden de una autoridad judicial o con una situación migratoria irregular" (Voto N° 2004-02955, de las 11 horas con 7 minutos del 19 de marzo del 2004. Los énfasis no corresponden al original)

Este recurso fue declarado con lugar, y se condenó al Estado al pago de los daños y perjuicios causados, debido a que no se puede regular el ingreso y permanencia de las personas extranjeras mediante redadas policiales pues, de acuerdo con la normativa constitucional e internacional, son incompatibles con los derechos fundamentales. Además, ha quedado constatado que estas redadas policiales forman parte de una estrategia metodológica de intervención que el Ministerio de Seguridad Pública ejecuta -en forma sistemática, continua y conjunta con otras instituciones públicas-, en diferentes localidades del país estigmatizadas como "criminógenas"; en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que residen en tales localidades.



*ii. Libertad de protesta versus libertad de tránsito: El caso de los pescadores artesanales del Golfo de Nicoya.*

En el mes de abril del 2003 la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia de parte de la Comisión de Pescadores/as Artesanales del Golfo de Nicoya, en contra de la actuación de la policía administrativa (Fuerza Pública) durante un bloqueo que realizaron, en la carretera Interamericana, propiamente a la altura de Chomes de Puntarenas, el día 23 de ese mes, como medida de protesta para que el Gobierno atendiera algunos problemas que los afectaban como sector pesquero artesanal (Exp. N° 14793-22-2003-QJ).

Tras la debida investigación de los hechos denunciados y con base en los hechos que fueron constatados esta Defensoría consideró pertinente realizar dos consideraciones. Una respecto al derecho a la protesta pública y pacífica en relación con la labor policial de mantenimiento del orden público; y, otra, sobre el deber de las autoridades policiales de proteger la integridad física de las personas aprehendidas.

Al respecto fue señalado (Oficio N° 02619-2007-DHR: 18/03/04) que, el derecho a la protesta pública y pacífica se interpreta como derivado del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y del derecho de reunión, a los cuales solo mediante ley pueden imponérseles restricciones<sup>59</sup>, mismas que se admiten en interés de la seguridad nacional o del orden público, para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás. Sin embargo, en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) de la Procuraduría General de la República no se registra ninguna normativa para regular el ejercicio de este derecho.

Sobre este último punto, antes de que entrara en vigencia el actual Código Municipal, los permisos para realizar desfiles, espectáculos públicos o concentraciones políticas eran otorgados por las gobernaciones provinciales, pero a partir de 1998, este tipo de competencias fueron trasladadas a las municipalidades; pero las manifestaciones de protesta no califican dentro de estas categorías. Una protesta pública no responde a los objetivos que tiene una procesión o un desfile -como los religiosos o los cívicos- ni con un espectáculo público -como un festival, un carnaval o un tope-, por lo que no cabe exigirle a las personas manifestantes la presentación de requisitos burocráticos. Además, resulta contradictorio que las personas tengan que tramitar un permiso para protestar, ante las autoridades gubernamentales que son precisamente ante las que requieren protestar. Si la finalidad de una protesta es la de exigirle al Gobierno, sea el central o uno local, la solución urgente de determinada problemática, debería de bastar con el comunicado público de la actividad, para que las autoridades tomen las medidas precautorias necesarias, de manera que se minimice el impacto que pudiere causar la actividad sobre los derechos de terceras personas.

Pero a pesar de lo anterior, por lo general, para la policía cualquier manifestación de protesta constituye una obstrucción ilegal de la vía pública, si las personas manifestantes no muestran una autorización. Ciertamente el Código Penal penaliza los "desórdenes" como una contravención contra el orden público, con cinco a treinta días multa<sup>60</sup>, y se penaliza la "obstrucción de la vía pública" como un delito común<sup>61</sup>; pero lo que hay que tener claro y

---

59 Convención Americana de Derechos Humanos: Arts. 13 y 15; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Arts. 19 y 21; y Constitución Política de la República: Arts. 26 y 29.

60 Art. 386.1: (...) 3) Al que, en lugar público o de acceso público, promoviere desorden o participare en él, cuando el hecho no tuviere señalada una sanción más grave.

61 Art. 256 Bis: Se impondrá pena de diez a treinta días de prisión a quien, sin autorización de las autoridades competentes, impidiere, obstruyere o dificultare, en alguna forma, el tránsito vehicular o el movimiento de transeúntes.

presente es que si una protesta pública se realiza pacíficamente no puede calificársele de desorden ni de obstrucción de la vía pública, pues resulta inevitable que un numeroso grupo de personas obstruya de alguna forma una vía pública, más aún cuando estas forman parte del "espacio público", en el que se hace "pública" la manifestación. Se debe distinguir claramente entre el ejercicio de la libertad de expresión (protesta) y la intención deliberada de obstruir el libre tránsito en las vías públicas.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en un régimen democrático de derecho como el costarricense el carácter civilista es tácito pero obligatorio en la interpretación y aplicación de la ley, por ende, las autoridades policiales deben velar porque imperen una seguridad, una tranquilidad y un orden público, de carácter civilista. Es decir, que la Policía debe abocarse a garantizar que todos los y las habitantes puedan ejercer sus derechos, pero bajo ninguna circunstancia puede arrogarse el derecho de enarbolar la defensa de los derechos de unos contra los de los otros asumiendo un papel coercitivo.

En este sentido, el hecho de que un grupo de pescadores del Golfo de Nicoya decidiera, el 23 de abril del 2003, realizar una protesta contra el Gobierno, consistente en un bloqueo de la carretera interamericana a la altura de Chomes de Puntarenas, porque consideraron que no les estaba garantizando efectivamente sus derechos, no los hace perder su condición de "ciudadanos" ni les diezma sus derechos y libertades. En este sentido, la Policía debe tener en cuenta que no es solo el mantenimiento del orden público, del libre tránsito y de la seguridad ciudadana la que debe orientar su actuación –como fue consignado en la Orden de Operaciones N° 277-2003-G3-, y sino que tal labor debe realizarla en apego estricto a la protección de los derechos y libertades de todas las personas, sin distingo alguno, sea que se encuentren protestando o no; pues, por principio, **la Policía debe mantener una actitud neutral e imparcial** (Ley General de Policía, Art. 10. Inc. c).

Por esta misma razón, son atribuciones de la policía la protección de las libertades ciudadanas, de la dignidad de las personas y de los derechos humanos (Idem ant.: Art. 10 inciso b); pues estas "se constituyen -en momentos de graves vicisitudes sociales- **en valores y estándares de suma fragilidad**. Por ello, según se infiere del artículo 10 inciso d) de la ley citada: En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar las siguientes normas: d) Emplear la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que se requiera para el desempeño de sus funciones.... Esta norma fundamental entroniza el principio de proporcionalidad con que se quiere que la policía actúe en un Estado de Derecho, como el nuestro." (Voto 2000-02870: 31/03/00. El énfasis no corresponde al original). La fuerza, entonces, es el último recurso y como tal es de uso restringido.

En el caso investigado, se constató que la Policía de previo a que se suscitara el bloqueo de la carretera se apersonó al lugar, manteniéndose como observadora y que, antes de recurrir al uso de la fuerza, conversó –en varias ocasiones- con los pescadores, comunicándoles que se había conformado una comisión negociadora en Puntarenas, por lo que les solicitó que desistieran de obstruir la vía pública. Sin embargo, como los pescadores persistieron en la obstrucción de la vía pública -y así lo admiten-, la Policía procedió a dispersarlos lanzando gases lacrimógenos, para poder levantar el bloqueo. Luego de esto, en el transcurso del día, los manifestantes intentaron, al menos en dos ocasiones más, bloquear nuevamente la vía pública, ante lo cual la Policía procedió a lanzar gases lacrimógenos. La persistencia tanto de los manifestantes en bloquear la carretera, como de la Policía en desbloquear la vía pública, devino en una confrontación violenta, cuyo saldo negativo fue la detención de al menos 45 manifestantes, de varios heridos –manifestantes y policías-, una muerte relacionada con los hechos, y un número indeterminado de personas ajenas al conflicto que resultaron afectadas por las acciones de los manifestantes y las medidas policiales.

Ahora bien, siendo que los manifestantes obstaculizaron el tránsito vehicular no sólo mediante la concentración de las personas sino también obstruyendo la carretera con diferente tipo de objetos (llantas viejas, etc.) -como así puede observarse en las noticias que se publicaron en la prensa<sup>62</sup>- y que la policía les previno que en tal caso debía tomar acciones para levantar el bloqueo, legalmente procedía la aprehensión de todas aquellas personas que persistieran en la obstrucción o se resistieran a la acción policial, para ponerlas a las órdenes de las autoridades judiciales, tal y como se hizo, según así consta en los registros e informes policiales.

Empero, la confrontación suscitada tuvo consecuencias negativas sobre la población en general debido a que el bloqueo se realizó a la altura de Chomes (un poblado localizado a la orilla de la carretera interamericana), en donde hay una clínica de la Caja Costarricense de Seguro Social, centros educativos de primaria y secundaria, varios establecimientos comerciales, entre estos una gasolinera, y, por supuesto, casas de habitación. Además, al bloquearse la carretera interamericana se produjo un gran congestionamiento de vehículos particulares, de carga y de transporte público, que aumentó la concentración de personas en el sitio de los hechos. De manera que al lanzarse los gases lacrimógenos no sólo resultaron afectadas las personas manifestantes, sino también las de la comunidad y las que se encontraban esperando que se restableciera el tránsito vehicular. No consta que la policía alertara a la comunidad acerca de que iba a lanzar gases, para que tomara las medidas precautorias pertinentes. En ese contexto, el lanzamiento de los gases aunado a la detención de algunas personas, devino en un disturbio que alentó la confrontación violenta entre la policía y los pescadores. Si bien, en tales situaciones resulta difícil controlar las acciones individuales de los integrantes de cada uno de los bandos, poniéndose en riesgo los propósitos que los alientan; la policía, bajo ninguna circunstancia, puede apartarse de sus atribuciones. "Esto significa que no es posible que el medio para garantizar la tutela de derechos y libertades de unos sea, precisamente, la transgresión de los derechos y libertades fundamentales de los otros." (Voto 200-3020: 14/04/00). En este mismo sentido no resulta aceptable que la intervención de la Unidad de Intervención Policial (U.I.P.), especializada en el manejo de disturbios, provoque o incremente la magnitud de un disturbio.

Los gases lacrimógenos provocaron un grave desorden público debido a que la policía los lanzó indiscriminadamente, cayendo no sólo sobre la carretera -que es donde cumplían el propósito de despejarla- sino también en la gasolinera -poniendo en peligro la seguridad de todas las personas que se encontraban en las inmediaciones-; en las afueras de establecimientos comerciales y de casas de habitación; así como frente a la entrada y en las zonas verdes de la clínica de Chomes, afectando seriamente al personal de salud, a las personas usuarias -en particular a un grupo de escolares-, y los servicios de salud que ahí se prestan. Además, en el caos ocasionado tanto manifestantes como espectadores corrieron a refugiarse de los gases y de la policía antidisturbios -que los persiguió incluso por algunos potreros-; particularmente en la clínica, contribuyendo a alterar los servicios que ahí se prestan. Alteración que se vio acrecentada con el incendio de un lote colindante con la clínica, perpetrado presuntamente por personas particulares.

Téngase presente, además, que los informes de atención médica evidencian que algunos dispositivos de gas lacrimógeno fueron lanzados directamente contra las personas causándoles golpes y quemaduras. Asimismo, tanto en la Clínica de Chomes como en el Hospital Monseñor Sanabria se atendió a varias personas que presentaban traumas óseos ocasionados, presuntamente, con varas policiales en el momento en que procuraban detenerlas.

---

<sup>62</sup> Diario La Extra, jueves 24 de abril del 2003, pág. 14; y La Prensa Libre, jueves 24 de abril del 2003, pág. 8.

En síntesis, en cuanto al lanzamiento de gases lacrimógenos la policía actuó desordenada e imprudentemente, provocando un disturbio que incrementó las desavenencias del bloqueo de la carretera, afectando seriamente a las personas que estudian, trabajan y/o viven en la comunidad de Chomes de Puntarenas, a quienes no se les alertó de la medida que se iba a emprender para que tomaran las precauciones oportunas.

Por otra parte, acerca del deber de las autoridades policiales de proteger la integridad física de las personas aprehendidas, la policía tiene el deber de "(c)uidar y proteger la salud física y mental de las personas bajo su custodia. En especial, deberán atender el suministro de medicamentos, la revisión médica o la atención hospitalaria de quienes requieran, con urgencia, esos servicios, por estar en peligro su vida." (Ley General de Policía, Art. 10, Inc. h).

En el caso del fallecimiento del joven V.E.M. la policía justificó su actuación arguyendo que fueron las otras personas que estaban detenidas las que les indicaron que el joven estaba teniendo un ataque de epilepsia, procediendo a coordinar con un paramédico de la Unidad de Intervención Policial la atención médica. Pero la versión del Director de la Sexta Región Policial, en cuanto a la hora en que tuvieron conocimiento del estado de salud del joven, se contradice con la de varias personas detenidas, quienes insisten en que en varias ocasiones él le manifestó a la policía que tenía un fuerte dolor de cabeza, que pedía agua, hasta que sufrió una crisis convulsiva. Así las cosas, en el informe rendido por un analista policial a dicho Director policial le precisó que a las 19:15 horas recibieron aviso del ataque que estaba sufriendo, por lo que procedieron a coordinar con la Cruz Roja y mientras tanto le solicitaron autorización al Director de la Unidad de Intervención Policial (U.I.P.) para que lo revisara el paramédico de esa dependencia, quien lo atendió a las 19:40 horas.

Sin embargo, según el Libro de Guardia de la Delegación, la Cruz Roja se presentó a las 19:20 horas a trasladar al hospital a otra persona detenida, acerca de quien desde las 16:00 horas le habían advertido a la policía que requería ser trasladada al hospital, por una posible fractura del brazo; pero la policía les había indicado que se encargaría del traslado, negándose a prestar un oficial para el traslado, y no haciéndolo, tanto así que horas después tuvieron que solicitar el servicio de la Cruz Roja. Obsérvese que la Cruz Roja se presentó a realizar este traslado, minutos después de que la policía tuvo conocimiento de la crisis convulsa que estaba sufriendo el joven fallecido.

Luego, en el informe presentado por el Director Regional al Ministro de Seguridad le precisa que la alerta del estado de salud joven la recibieron a las 19:15 y le detalla que según el paramédico que lo atendió presentaba "64 pulsaciones por minuto, 11 respiraciones por minuto, la pupila dilatada, así como la mandíbula rígida, situación que le estaba provocando daños en su lengua, por lo que hubo que colocarle un separador para liberar la misma", mientras que en el informe que remitió a esta Institución, sobre este aspecto se limita a señalar que "los signos vitales estaban estables y que tenía reacción en sus pupilas.", el traslado al hospital se efectuó hasta las 20:00 horas, habiendo estado detenido desde las 17:00 horas aproximadamente.

Tanto el caso de la persona que la policía se había negado a trasladar al hospital como el de la persona fallecida evidenciaron que hubo un retardo indebido en la atención del estado de salud que la policía le debe brindar a las personas bajo su custodia. Ambas personas fueron detenidas entre las 16:00 y las 17:00 horas, pero fueron trasladadas al hospital varias horas después. Tómese en cuenta, además, que el joven fallecido –según el dictamen médico legal- presentaba equimosis y excoriaciones **en la espalda** y hemorragias **en el cuello**, que a criterio del patólogo no tuvieron relación con la muerte, pero coinciden con la versión de una de las personas detenidas que afirmó que iban huyendo de la policía, por unos potreros, cuando lo

alcanzaron, y vio como entre varios policías lo golpeaban. Según el dictamen médico legal la causa de la muerte fue un hematoma cerebral intraparenquimatosa y una hemorragia intraventricular; en otras palabras, una aneurisma cerebral; por lo que, médico-legalmente, es calificada como "natural".

Por otra parte, el tipo de gas lacrimógeno que utiliza el Ministerio de Seguridad Pública para dispersar manifestaciones públicas es el conocido como CS, químicamente llamado *ortoclorobencilidenmalononitrilo*, el cual es un agente lacrimógeno, irritante y estornudante, de acción rápida pero adherente a la ropa, y otras estructuras, como muebles. Es el tipo de gas más frecuentemente utilizado por las policías de diferentes países, y los síntomas a su exposición incluyen severa irritación de los ojos, piel y mucosas; ardor intenso de la piel y garganta; estornudos, tos y sensación de constricción en el pecho; dolor de cabeza; rinorrea; excesiva salivación; dolor en los ojos; eritema de los párpados y blefaroespasma.<sup>63</sup>

No cuestiona esta Defensoría el dictamen médico legal, pero sí es importante apuntar que la persona fallecida, antes de su deceso, estuvo expuesta a una situación sumamente tensa y tóxica; primero a una fuerte exposición e inhalación de gases lacrimógenos, luego al traumatismo de la detención policial y después a varias horas de detención; además, presentaba evidencia de golpes en la espalda y en el cuello. Factores que aunados al padecimiento de una aneurisma latente, demandaban de una atención médica urgente e inmediata.

El Ministerio de Seguridad Pública debe tomar nota de esta situación y asumirla como **una lección aprendida**, pues no es la primera vez que, tras la utilización de gases lacrimógenos, se suscita el lamentable fallecimiento de una persona<sup>64</sup>. Si bien es imposible prever o chequear el estado de salud con el que se presentan las personas a protestar, se deben tomar las previsiones necesarias para atender cualquier emergencia médica que se presente, sea que la requieran las personas que se encuentran protestando o el personal policial. Es injustificable que a sabiendas de que se iba a suscitar el posible bloqueo de la carretera Interamericana, por un numeroso grupo de personas –como así lo sabía la policía-, y que eventualmente iban a tener que recurrir al uso de gases lacrimógenos en el área de la comunidad de Chomes; en la Orden de Operaciones –subtitulada "Alerta de manifestaciones"-, entre las tareas específicas de las diferentes dependencias policiales que intervinieron no se señalaran los canales de comunicación con otras instituciones, como la Cruz Roja y los centros de salud –para que estuvieran preparados para atender cualquier eventualidad-, ni con los centros educativos, otras dependencias públicas y la población de la comunidad –para que tomaran las medidas previsoras del caso-. Alegará el Ministerio de Seguridad Pública que en las Ordenes de Operaciones sólo se consigna lo referente a las coordinaciones policiales, pero ante una situación en la que se ve comprometida la seguridad no sólo de las partes que entran en conflicto, sino también la de terceras personas ajenas al conflicto, como la población de Chomes, por lo que una coordinación previa con autoridades eventualmente relacionadas debió haberse realizado.

De no haber sido porque en Chomes hay una clínica del Seguro Social habría habido que trasladar hasta el Hospital Monseñor Sanabria, en Puntarenas, una cantidad de personas mucho

<sup>63</sup> Graciela Lois, "Información sobre el gas lacrimógeno utilizado en Argentina" Derechos Human Rights Argentina y Equipo Nizkor. En: [www.derechos.org/nizkor/arg/doc/gas.html](http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/gas.html)

<sup>64</sup> Durante el desalojo de una finca conocida como "El Bambusal" en Río Frio de Sarapiquí, el 19 de julio del 2001, en el que la policía utilizó gases lacrimógenos, falleció uno de los ocupantes, como consecuencia –de acuerdo con el dictamen médico legal- de una hemorragia pulmonar debida a una infección de leptospira. El asunto fue conocido bajo expediente N° 11212-22-2001; sin embargo, los ocupantes denunciaron que fue golpeado por una bomba de gas lacrimógeno y que se asfixió en el rancho improvisado en el que vivía.

mayor, y quizás las consecuencias hubiesen sido aún más lamentables. Esto a pesar de que dicha clínica, en determinados momentos, quedó paralizada por los gases lacrimógenos que lanzó la policía en sus zonas verdes, la entrada y otras áreas externas. No es posible que la policía –según se da a entender en los informes recibidos- contara **sólo con un paramédico**, cuyo servicio debía ser autorizado por el Director de la Unidad de Intervención Policial. Fue hasta que ese paramédico indicó que el joven tenía que ser trasladado de urgencia al hospital, que se atendió la emergencia, porque -como consta- la policía tuvo conocimiento de la crisis convulsiva que sufría a las 19:15 horas, pero la ambulancia salió de esa Delegación a las 19:20 horas con otra persona herida; no fue sino hasta después de las 19:40 –una vez que lo había valorado el paramédico- que la policía llamó de nuevo a la Cruz Roja; siendo que cuando el joven ingresó al Hospital Monseñor Sanabria había sufrido un paro respiratorio. Todo ello a sabiendas de que sólo se contaba con una ambulancia para trasladar hasta el hospital más cercano a todas las personas que resultaron afectadas por los gases lacrimógenos o por los golpes que recibieron en el enfrentamiento con la policía; de manera que la ambulancia tenía que ir hasta Puntarenas y retornar por el siguiente paciente. No consta que la policía haya colaborado en el traslado de ninguna persona a los centros de salud más cercanos al lugar de los hechos.

La Administración policial debe tener presente que aún cuando no pudieren sentarse las responsabilidades individuales, tiene una responsabilidad objetiva, de modo que queda sujeta a una eventual demanda por daños y perjuicios.

Debe la policía, en consecuencia, atendiendo su misión preventiva: asegurar la atención inmediata y urgente de situaciones de emergencia, como las que afectan la salud de las personas; coordinando, de previo, con las instituciones de salud más cercanas, de manera que estas puedan tomar las medidas necesarias para enfrentar la eventual emergencia. Asimismo, cuando las circunstancias les obliguen a utilizar gases lacrimógenos deberán advertirlo oportunamente no sólo a las personas que se encuentren protestando, sino también a las personas ajenas a la protesta, como lo son las que viven, transitan, estudian o trabajan en determinada comunidad, para que tomen las medidas previsoras del caso.

Las consideraciones expuestas se vertieron en recomendaciones tendentes a que el Ministerio de Seguridad Pública emprenda algunas acciones de carácter preventivo y disciplinario en relación con la negligencia de los responsables policiales en facilitar la debida atención médica a las personas que estuvieron bajo su custodia; sobre el manejo de gases lacrimógenos que hizo la Unidad de Intervención Policial; y para que, en adelante, se consigne en las Ordenes de Operaciones, como una tarea específica, los procedimientos y responsables de comunicar y coordinar, de previo, la atención inmediata y urgente de las emergencias médicas que se presenten, así como alertar a la población en general acerca de que se van a lanzar gases lacrimógenos, a efecto de que oportunamente tomen las medidas previsoras del caso (Oficio N° 02619-2007-DHR: 18/03/04).

En atención a las recomendaciones emitidas, el Ministro de Seguridad Pública giró las órdenes pertinentes al Departamento de Planes y Operaciones, al Disciplinario Legal, y a la Dirección General de la Fuerza Pública para que sean atendidas.

#### **b. Control y regulación policial del comercio informal (“ventas callejeras”)**

Reiteradamente esta Defensoría ha sostenido el criterio, ante el Concejo Municipal de San José y el alcalde de ese municipio (Exps. N° 13742-22-2002-QJ, 14085-22-2003-QJ, 14448-22-2003-QJ y 15044-22-2003-QJ), que el crecimiento del sector informal de la economía, en el cual se incluyen las “ventas callejeras” en sus modalidades ambulante o estacionaria, está ligado



directamente con el aumento del desempleo, el cual afecta mayormente a las mujeres y a las personas jóvenes<sup>65</sup>. Esto pues el trabajo informal se ha convertido en un mecanismo de solución alternativa de las carencias socioeconómicas que ocasiona el desempleo. Desde una concepción dignificadora del trabajo, esta modalidad de inserción al mercado laboral se conceptualiza como **comercio informal**.

Si el desempleo aumenta, la informalidad igualmente tiende a acrecentarse<sup>66</sup>, pues constituye una alternativa para todas aquellas personas que por diferentes razones quedan excluidas del mercado formal de trabajo. En los últimos dos años, la variación de la tasa de desempleo nacional pasó de 6,4 (108.527 personas en el 2002) a 6,7 (117.191 personas en el 2003); y se mantuvo constante en 6,6 en la Región Central del país<sup>67</sup>, que es en la cual se ubica el Área Metropolitana y donde se da una mayor concentración de “comerciantes informales”. Asimismo, la tasa de subutilización total de la mano de obra aumentó de 13,8 en 1999 a un 15,1 en el 2003. Aunado a esto, la pobreza desde 1999 se ha mantenido aproximadamente en un 20,6%; esto aún cuando, oficialmente, el porcentaje de pobreza del 2003 se estimara en un 18,5%. Cabe resaltar, que de acuerdo al Informe Estado de la Nación No. 9 del año 2002, de la población ocupada en el país el 35% se encuentra vinculado con la actividad informal.

En todo caso, desde el enfoque de derechos humanos la lectura de este porcentaje de pobreza no puede ser optimista pues significa que **a 749.862 PERSONAS EL ESTADO NO LES ESTA GARANTIZANDO SUS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES PUES NO PUEDEN SATISFACER SUS NECESIDADES BASICAS**. De manera que, aunque hubiese disminuido la pobreza, si el desempleo no disminuyó, todas las personas desempleadas no tienen más alternativa –por **la imperiosa necesidad de sobrevivir**– que buscar alguna fuente de ingresos para procurarse, al menos, una de las necesidades básicas más apremiantes.

Ante esta problemática, moral y legalmente, los gobiernos locales deben formular políticas sociales solidarias que se traduzcan en acciones dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de las y los habitantes en situación de pobreza en sus jurisdicciones.

Esto último en honra a los compromisos asumidos con la aprobación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales

<sup>65</sup> Naciones Unidas. “Panorama Laboral 2002 de América Latina y el Caribe” En: [www.nacionesunidas.or.cr/files](http://www.nacionesunidas.or.cr/files). El informe completo puede ser consultado en: [www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2002/index.html](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2002/index.html). Consultado el día 09/07/03.

<sup>66</sup> En el informe de la OIT “Panorama Laboral 2002” se indicó que continuaba la informalización del empleo: “De cada diez empleos generados desde 1990, siete han sido informales”, la tendencia a la tercerización y que se redujó la productividad media; pero que para el 2003 se esperaba una recuperación económica que permitiera una caída de la tasa de desempleo regional (En: [www.nacionesunidas.or.cr/Files](http://www.nacionesunidas.or.cr/Files)). Sin embargo, curiosamente, en el informe “Tendencia Mundiales del Empleo”, publicado en enero del 2004, la OIT reconoce que en el 2003 “no mejoró el empleo en el mundo, a pesar de que volvió el crecimiento económico” y que más bien aumentó (En: <http://kilm.ilo.org/GET2004>). Una vez más se demuestra que el crecimiento económico no tiene una relación directa ni obligatoria con el desarrollo social, pues aunque la producción sea colectiva la distribución de la riqueza es privada.

<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos”, “Cifras Básicas sobre Fuerza de Trabajo”, Área de Censos y Encuestas. Unidad de Diseño, Análisis y Operaciones. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples. Julio 2003. El aumento de la tasa de desempleo ha fluctuado desde 1995, mientras que la de pobreza se ha mantenido en un 20%, la presunta disminución del 2003 se dilucidará por medio de una encuesta de ingresos y gastos que, se espera, posibilitará actualizar los indicadores utilizados para su medición.



y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>68</sup>, referente a los derechos al trabajo, a la sindicalización, a la seguridad social, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia; y a la protección especial de la niñez, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. Como es sabido, en el ordenamiento jurídico costarricense, dicho instrumento posee rango constitucional, por lo que debe tenerse especialmente presente lo establecido en su artículo 5:

*“Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.”*

Esto implica que las restricciones y limitaciones a derechos como el del trabajo sólo pueden realizarse mediante ley, y no por medio de reglamentos, acuerdos o directrices.

Ahora, como consecuencia de la proliferación del comercio informal, reiteradamente la Defensoría de los Habitantes recibe quejas de parte de personas que procuran trabajar como comerciantes informales. A propósito de lo cual, el 10 de agosto del 2001, se le recomendó al Concejo Municipal de San José que revisara la política de otorgamiento de licencias para ventas ambulantes y estacionarias, a la luz de “la condición de esa entidad como gobierno local, del compromiso de construir una sociedad de igualdad de oportunidades para todas las personas sin distinción alguna y, en particular, en atención a las crecientes necesidades socioeconómicas de los grupos poblacionales que viven en situación de exclusión social por diferentes condiciones biopsicosociales” (Oficio N° 06114-2001-DHR: 10/08/01, del Exp. N° 10567-22-2001); sobretodo por cuanto los problemas de carácter nacional no pueden ser ajenos a ningún gobierno local, siendo que la división del territorio nacional en cantones solo lo es para efectos de Administración Pública.

Sin embargo, el 13 de marzo del 2003, la Sección de Comisiones de la Municipalidad de San José informó que la Comisión de Gobierno y Administración aún se encontraba estudiando las políticas en materia de expedición de licencias de ventas ambulantes, y que no habían podido concluirlo debido a que era “un estudio muy álgido difícil (sic) en tanto alude a varios aspectos a considerar, que no necesariamente dependen únicamente del Concejo Municipal, sino que han de coordinarse con el Despacho del Alcalde y demás instancias involucradas en la materia.” (Oficio N° SEC-C-324-03: 13/03/03).

Valga señalar que sobre este asunto, en diferentes ocasiones, esta Defensoría ha rebatido varios informes de las Direcciones de Asuntos Legales, de Desarrollo Social, y de Urbanismo, en punto a las apreciaciones que realizan sobre la problemática de las llamadas “ventas callejeras”, sobretodo porque se pretende responsabilizarlos por asuntos relacionados con la estética urbana y el incremento de la delincuencia.

Luego, en relación con la alusión de la Sección de Comisiones acerca de la necesidad de coordinar con otras instancias involucradas en la materia, claramente fue expresado en el informe del expediente N° 10567-22-2001 que:

*“(E)l Código Municipal le da potestades a las municipalidades para convocar a las instituciones públicas que, según sus competencias legales, podrían contribuir en la resolución de determinadas problemáticas, esto implica que el otorgamiento de*

<sup>68</sup> Aprobado mediante Ley N° 7907, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, el 30 de setiembre del 1999, N° 190.

*nuevas licencias municipales no tiene por qué significar una apertura total, pues como bien lo señala la Ley y el Reglamento Municipal, previo al otorgamiento debe realizarse un estudio socioeconómico del solicitante. Es en este punto en el cual deben coadyuvar instituciones sociales como el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de la Condición de la Mujer y el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, poniendo a la disponibilidad de esta iniciativa recursos humanos y financieros de manera que se dirija prioritariamente a las personas que sobreviven y son explotadas en las calles josefinas, en donde recurren a la caridad, a la delincuencia o a la prostitución, muchas de ellas sin más futuro que el horizonte ilusorio de la droga; con ello no sólo cumplirían con un deber moral, sino que también contribuirían a mejorar integralmente las condiciones de seguridad pública, al darle a las personas un medio digno de vivir la vida." (Informe Final N°06114-2001-DHR: 10/08/01).*

Resulta oportuno señalar que la Defensoría de los Habitantes no le cuestiona a esa municipalidad su discrecionalidad, ni la potestad de definir políticas, tomar acuerdos o de firmar convenios; por el contrario, con base en tales potestades es que la ha instado a revisar, a la luz de una política de solidaridad social, algunos acuerdos que fueron tomados en la década de los años 90; en los cuales, sin ningún estudio técnico que los fundamente en la actualidad, se apega esa corporación municipal para negarse a resolver, algunos casos excepcionales, objetivamente calificables, de personas solicitantes de una licencia municipal, **que la requieren para trabajar y no para pedir limosna.**

La obstrucción del libre tránsito peatonal la ocasiona no sólo la proliferación de un comercio informal desordenado, sino también: la cantidad de automotores y el desorden vial; las paradas y tránsito de autobuses por el centro de la capital; el tránsito de patrullas y motos policiales por los bulevares; la carga y descarga de mercadería en las llamadas "horas pico"; las grandes cantidades de basura que sacan los comerciantes formales fuera del horario de recolección; la falta de más vías peatonales; los obstáculos publicitarios en las aceras; entre otros factores. Todos problemas que de una u otra manera competen a la corporación municipal local, y que debe resolver conjuntamente y no aisladamente, para que sus actuaciones no resulten parciales y sesgadas al estar dirigidas sólo a un sector poblacional. De manera que no debe responsabilizarse a los y las comerciantes informales de todos los problemas que están llamados a solucionar las diferentes dependencias municipales y otras instituciones públicas. Menos aún si no se realiza dentro de un plan interinstitucional orientado hacia tales propósitos, sino como una mera actividad aislada, que no contribuye a solucionar las causas reales de la problemática en su generalidad.

Desde una perspectiva social de justicia, que no pueden dejar de tener presente los gobiernos locales, moralmente no resulta dable que pretendan atender problemáticas sociales recurriendo a **acciones policiales**. Y es que tras la supresión de la figura de "ventas ambulantes sin licencia", la Policía Municipal para justificar sus actuaciones en contra de esta modalidad de comercio, aplica la figura "molestias a transeúntes" (Código Penal, Art. 391, Inc. 2). Una figura en la que cabe casi cualquier tipo de obstrucción, pues no se especifican los motivos de acuerdo con su intencionalidad (una procesión, un funeral, una manifestación pacífica, etc.), sino que se deja abierta a la interpretación del operador judicial y administrativo, según las circunstancias en las que se de el hecho. Sin embargo, la Policía Municipal, recurriendo a argumentos que no vienen al caso, pues son valoraciones subjetivas -como p.e. destacar que en uno de los casos una señora mayor con un niño se tuvo que tirar a la calle en donde casi la golpea un autobús-, arguyen que unas antenas o una bolsa grande o una tabla de artesanía "entorpecen el libre tránsito peatonal causando molestias a los transeúntes."

Como fue constatado en los expedientes N° 13742-22-2002-QJ y 15044-22-2003-QJ, la acción policial devino en altercados violentos, pues las personas consideran que están trabajando y que es la policía la que no las deja trabajar, no consideran que estén delinquirando, y si lo realizan sin una licencia municipal que los autorice lo hacen porque la Municipalidad no se las concede y porque, en todo caso, consideran que no están haciendo algo prohibido. Por tal razón es que se resisten a que la policía les decomise sus mercaderías y hasta admiten haberse enfrentado a golpes con los policías. En tales circunstancias no es de extrañar que resulten lesionados tanto los policías como los vendedores, y el orden público que se pretendió establecer se convierte en un disturbio, en el que los ganadores son la inseguridad y la violencia.

A pesar de los criterios expuestos, en los que se han fundamentado varias recomendaciones, la respuesta de la Municipalidad de San José ha consistido en un recuento de las cartas que se cruzan entre las diferentes direcciones y departamentos municipales<sup>69</sup>; que no culminan en la adopción de una posición objetiva, basada en la innegable responsabilidad de ese gobierno local en la formulación y ejecución de una política social solidaria que le garantice a todos los y las habitantes del cantón, sin distinción alguna, condiciones dignas de vida. Contrario a esto, el criterio argüido por esa entidad es el consabido de que es potestad discrecional de las municipalidades el otorgamiento de patentes para ventas ambulantes; indiscutible, ciertamente, pero escaso como respuesta al deber de garantizarle a los y las habitantes el disfrute de sus derechos.

Precisamente, en relación con la política municipal de control policial, en diciembre del 2003, los representantes de varias organizaciones de comerciantes informales que operan en las llamadas "zonas de tregua" (SUVPE, ACOVA, ASPROVEN, ASOVEIN, ARECOVA, SICOCOIN Y COVEA), denunciaron la Municipalidad de San José por la modificación arbitraria de algunas cláusulas de los convenios de tregua y normas de funcionamiento firmados en 1995, y por varias actuaciones policiales irrespetuosas y autoritarias.

Al respecto, el 18 de diciembre de ese año, la Municipalidad de San José informó que los comerciantes interpusieron varios recursos administrativos, así como una apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo; y que en reiteradas ocasiones la Sala Constitucional había señalado que la firma de este tipo de convenios no implicaba una renuncia a las facultades y atribuciones de la organización y regulación de las ventas por lo que podía dejarlos sin efecto cuanto el interés público así lo demandare.

Posteriormente, el 29 de enero del 2004, el Subjefe de la Policía Municipal de San José, se apersonó a esta Defensoría e informó que esa institución policial, con el cambio de administración municipal, había asumido la regulación de las ventas callejeras, y para lo cual se realizaron inspecciones diarias –incluso acompañados por varios dirigentes- a fin de corregir varias situaciones irregulares que se presentaban.

---

<sup>69</sup> A propósito de este tipo de respuestas, el 22 de agosto del 2003, fue recibido un oficio sin número, suscrito por el Alcalde Municipal, dio cuenta de los oficios que se cruzaron la Dirección de Asuntos Legales, el Despacho del Alcalde, el Concejo Municipal, el Departamento de Comercio Informal y la Policía Municipal, cuya conclusión fue que la Comisión de Gobierno y Administración informaría, en su momento, la posición a adoptar ante lo recomendado. Si bien, a la fecha, bajo el número de expediente correspondiente no se recibió respuesta alguna, en un expediente anterior, relacionado con el mismo tipo de quejas, en el que se había recomendado una revisión de la política de otorgamiento de patentes en consideración de las personas en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, la posición informada fue que no se otorgarían más patentes, sin referirse a alguna otra alternativa para que las personas desempleadas o incapacidad laboral pudiesen satisfacer dignamente sus necesidades básicas.

En relación con la modificación de los convenios de tregua, siendo que existe una causa judicial pendiente de resolución la Defensoría está inhibida legalmente para investigar este asunto hasta tanto no sea resuelta en esa sede. Sin embargo, es necesario advertir que las resoluciones de la Sala Constitucional no indican que la municipalidad puede proceder irresponsablemente sin medir las consecuencias de sus actos, sino que puede hacerlos “cuando el interés público lo demande”; pero para apegarse a este criterio **debe justificarlo en estudios científicos** (sociales o económicos, según sea el caso) y no en encuestas de opinión que no reflejan objetivamente las necesidades reales de los diferentes sectores de la población.

Y, en cuanto a la actuación de la Policía Municipal debe señalarse que entre sus funciones está la regulación de las “ventas callejeras”, pero que sus actuaciones y procedimientos deben sujetarse a la normativa correspondiente.

La emisión del informe final de esta denuncia decidió postergarse debido a que la Municipalidad de San José anunció que, en junio del presente año, iba a desalojar a los vendedores de las zonas de tregua; ante esto la Defensoría ha propiciado y participado en varias reuniones entre la Municipalidad y los comerciantes, en pos de encontrar una solución satisfactoria y pacífica a la situación.

### **c. Disconformidades con los Puestos de Control Policial en las carreteras nacionales**

En el mes de marzo del 2003 Defensoría de los Habitantes recibió una queja de parte de una habitante en la que manifestó que trabajaba organizando viajes de compras al Depósito Libre de Golfito; pero que en los Puestos Policiales existentes en la Carretera Interamericana Sur, principalmente, en el denominado La Yarda (Palmar Norte) y el de Km. 37, la Policía le violentaba sus intereses, pues obligaban a los viajantes a mostrar sus pertenencias personales, la mercadería que traían, y la que portan en los valijeros del bus. Mencionó, además, que este tipo de medidas les ocasionaba un atraso que provoca, a su vez, indisposición en los excursionistas (Exps. N° 14530-22-2003-QJ y 15469-22-2003-QJ).

La Defensoría reconoce que la existencia y funcionamiento de puestos de control policial en las carreteras, cuyo propósito es el de vigilar y prevenir el contrabando de mercancías; el trasiego ilícito de animales y madera; el traslado de personas indocumentadas; el tráfico de drogas y armas; entre otros, en algunas ocasiones ha sido cuestionada por las incomodidades que les causa a las personas que residen, trabajan o pasean por esas regiones. Resulta comprensible el malestar de estas personas pues cada vez que pasan por uno de estos puestos no sólo tienen que identificarse, sino también mostrar sus pertenencias; tanto así que, en procura de evitarlo, han recurrido ante esta Defensoría, y a la Sala Constitucional. Pero precisamente ante una situación similar a la que motivó la queja antes descrita, dicha Sala ha señalado:

*“En éstos (puestos de control policial) se realizan revisiones de guías de ganado, de guías de madera, de mercaderías provenientes de Paso Canoas o Golfito, revisiones de autobuses y vehículos particulares, en las cuales se le revisa las gavetas superficialmente y los pasajeros permanecen dentro de los autos, también de camiones con el fin de comprobar que porten las facturas y marchamos de la Aduana de Paso Canoas y operativos en coordinación con otras unidades policiales (...). Así las cosas, esta Sala estima que no existe motivo alguno para estimar el presente recurso. En primer lugar, las actividades desplegadas por las autoridades son compatibles con las competencias y atribuciones de prevención y vigilancia a su cargo.” (Voto N° 2002-10309: 25/X/2002. Ni las palabras entre paréntesis ni los énfasis corresponden al original)*

Coincide esta Defensoría con el criterio de la Sala Constitucional, pues las labores de vigilancia y prevención forman parte de las competencias y atribuciones que por excelencia caracterizan la labor de la policía; sostener lo contrario iría en detrimento de su razón de ser. De hecho los resultados informados por el Ministerio de Seguridad Pública demuestran la efectividad de este tipo de procedimientos, por medio de los cuales no sólo cumplen sus funciones, sino también con su papel de auxiliares de las autoridades migratorias, aduaneras y judiciales. Sin embargo, para que la labor de la policía cumpla realmente con ese cometido preventivo debe realizarse en el más estricto apego respetuoso a la normativa vigente.

En este sentido, la prolongación injustificada del tiempo de revisión de documentos devendría en ilegal, pues constituiría una forma velada de privar a las personas de sus derechos a la libertad, a la integridad y a la intimidad, más aún si los oficiales realizan una revisión exhaustiva de las pertenencias personales o de los vehículos, pues como la misma policía lo admite y lo afirma: la revisión que se efectúa en los puestos de control es superficial.

En lo que se refiere al registro a fondo de un vehículo o a de una persona, la policía puede hacerlo sólo si cuenta con motivos suficientes para presumir que la persona oculta algún objeto relacionado con el delito a investigar o proveniente de un delito (Art. 190 del Código de Procedimientos Penales). Inclusive, la Sala Tercera ha considerado que la presencia únicamente de oficiales, no invalida sus actuaciones (Resolución N° 2001-952: 28/IX/2001); eso sí si determinan la presencia de un objeto relacionado con el delito o proveniente de un delito deben coordinar de inmediato con las autoridades judiciales para que se proceda conforme los procedimientos que para el efecto estipula la ley. Obsérvese que en este tipo de situaciones el criterio que debe orientar la labor policial es el de investigar para detener y no el de detener para investigar.

Luego, si bien el Ministerio de Seguridad Pública se refirió a los resultados positivos que han producido los Puestos de Control cuestionados, omitió referirse a algunas situaciones particulares que son causa de disconformidad para la interesada; por ejemplo, ha insistido en que la revisión se prolonga demasiado; de ahí que esta Defensoría considere conveniente que el Ministro de Seguridad Pública le envíe preventivamente un recordatorio al personal policial destacado en los Puestos Policiales de Control, ubicados en las carreteras nacionales, recordándoles los límites de sus funciones y la actitud de respeto que en todo momento deben guardar.

Por último, se le sugirió al Ministro de Seguridad Pública, Gobernación y Policía que le recordara al personal policial destacado en los puestos de control ubicados en las Carreteras Nacionales que su labor debe remitirse únicamente a la verificación respetuosa de la portación de documentos de identidad, cuando así sea necesario; de documentos de autorización para el transporte de ganado, de madera u otros productos; de facturas y marchamos aduanales; y a la observación superficial de los vehículos. Pudiendo proceder a registrar a fondo un vehículo o a una persona, sólo en aquellos casos en que se cuente con indicios suficientes para presumir que la persona oculta algún objeto relacionado con un delito; según así lo estipula el artículo 190 del Código de Procedimientos Penales (Oficio N° 01672-2004-DHR: 23/02/04).

En atención a lo sugerido, el 16 de febrero del presente año, el Director General de la Fuerza Pública, emitió la Circular N° 18-2004, por medio de la cual le ordenó a los Directores de las Regiones 5, 8 y 10 que le recordaran al personal a su cargo el procedimiento de revisión de equipaje y el trato respetuoso que deben brindarles a las personas.

#### d. Disconformidades con la presunta inacción de la Policía

Entre las quejas que han sido investigadas por la presunta inacción de la policía en resguardo de las condiciones de la seguridad preventiva, una persona -que solicitó conservar la confidencialidad de su nombre-, manifestó que los vecinos de **los Cuadros de Purrál de Goicoechea** se encontraban en una situación de riesgo, pues había una banda de entre 12 y 15 drogadictos que vendían todo tipo de drogas, y que incluso daba la impresión de que a la policía no le interesaba resolver la situación. Indicó que los mismos habían amenazado a los vecinos de que si ponían una denuncia, matarían a los niños o quemarían los ranchos. Además, que habían puesto la denuncia ante la Guardia Rural de Purrál sin obtener ninguna respuesta y por lo que se sentían cansados e indefensos al ver que la policía no actuaba (Exp. N° 14681-22-2003).

El análisis de la información policial permitió constatar que, efectivamente, en la localidad de Los Cuadros operaba una banda dedicada a la venta de drogas ilícitas. Consecuentemente, la Policía ejecutó varios operativos y la Policía de Control de Drogas realizó un allanamiento, detuvo a 5 personas a las que les decomisó una cuantiosa suma de dinero, un arma de fuego calibre 38, electrodomésticos, 3 gramos de clorohidrato de cocaína base de crack, 3368 dosis de crack y 56 dosis de marihuana.

Empero, a sabiendas de que la delincuencia es un asunto de constante preocupación para los vecinos/as de la comunidad, se instó a la autoridades policiales a continuar con su labor preventiva de la delincuencia (presencia policial) y de colaboración en su represión en coordinación con las autoridades judiciales, en el marco estricto del ordenamiento jurídico vigente.

A la vez, a los y las habitantes interesados en este asunto se les sugirió continuar brindando información a las autoridades policiales, teniendo en consideración que la labor policial de control de drogas ilícitas requiere de procedimientos legales especiales, de sumo cuidado, respeto y atención, pues sólo así es posible reunir los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda formular una acusación ante los Tribunales de Justicia. Asimismo, en relación con unos charrales que se ubican detrás de la Escuela Luis Demetrio Tinoco, en los que alegan se esconden personas con problemas de drogadicción a acechar a los y las estudiantes - asunto del cual tuvo conocimiento esta Defensoría por medio de copia de carta que enviaron al programa televisivo Repretel-, se les sugirió acudir a la Municipalidad de Goicoechea para que esta procediera conforme lo indica el Código Municipal y sus reglamentos respectivos; por tal motivo se remitió copia del informe final a dicha Municipalidad para que tuviese conocimiento de la situación (Oficio N° 01829-2004-DHR: 26/02/2004).

Recientemente, la Dirección Administrativa de la Municipalidad de Goicoechea informó que se había procedido a chapear los charrales ubicados detrás de la Escuela Luis Demetrio Tinoco, en Los Cuadros.

Por este mismo motivo fue resuelta a favor de la policía una queja presentada por un vecino de Desamparados centro (Exp. N° 15972-22-2003) y se están investigando quejas presentadas por habitantes de la Ciudadela 20 de Noviembre en Puntarenas (Exp. N° 14779-22-2003), de Barrio México de San José (Exp. N° 15246-22-2003), y de San Rafael Arriba de Desamparados (Exp. N° 16657-22-2004).



**e. Disconformidades con las detenciones policiales en los casos de violencia doméstica: Una percepción equivocada de los y las habitantes sobre sus deberes ciudadanos.**

En relación con este tipo de asuntos fueron resueltas dos quejas interpuestas por un vecino de San Mateo de Alajuela, en contra de la actuación de funcionarios policiales destacados en las delegaciones de Orotina y San Mateo. En la primera queja, el habitante manifestó que en reiteradas ocasiones era hostigado por unos policías de Orotina. Indicó que durante la Feria de las Frutas, lo detuvieron y se lo llevaron a la Delegación donde le quitaron un pantalón y que nunca le explicaron por qué lo detuvieron. En la segunda queja, manifestó que debido a que tuvo una discusión con su compañera sentimental, y a que ella llamó a la policía, llegaron tres policías e irrumpieron en la casa de su madre, que le dispararon en un pie y que a pesar de verlo en el piso no guardaron el arma sino que lo seguían amenazando (Exps. N° 14861-22-2003-QJ y 15525-22-2003-QJ).

En la primera queja el denunciante alegó que era objeto de reiteradas detenciones por parte de los policías de la Delegación de Orotina; sin embargo, en la investigación se constató que sólo fue aprehendido el 23 de marzo del 2003, debido a que según fue consignado en el Informe Policial N° 211769, se encontraba alterando el orden público. Además, según así se indicó, el hecho de que la policía deba aprehender en diferentes ocasiones a una misma persona, no implica que su proceder sea arbitrario; esto pues, si existen motivos legales que justifiquen la aprehensión, es deber policial ejecutarla, acatando para esto los procedimientos establecidos para el efecto, como son: la formulación de informe policial y la presentación de este ante las autoridades judiciales, para que sean estas las que resuelvan lo pertinente, brindándole a las partes la oportunidad de interponer sus alegatos.

Por otra parte, el habitante cuestionó las presuntas actuaciones policiales arbitrarias en su contra acusándolas de reiterativas, sin aportar los datos necesarios (fechas, horas, lugares, nombres exactos) que posibilitaran una indagación más exhaustiva. Asimismo, afirmó que las actuaciones eran arbitrarias porque él había trabajado como policía, e insinuó que las presuntas aprehensiones respondían al hecho de que él denunció este tipo de hechos cuando fungió como policía. Pero este tipo de argumentaciones resultan objetivamente difíciles de comprobar, pues se basan en la apreciación subjetiva del denunciante.

Luego, en relación con la segunda queja, el habitante omitió referirse a las circunstancias que motivaron la intervención de la Policía el día de los hechos. Sin pretender entrar a considerar los motivos personales que suscitaron la situación, pues no son de interés ni competencia de esta instancia, y más allá de la gravedad de los hechos, resulta cierto que la policía aún en el cumplimiento de una orden judicial podría excederse en su actuación, pero -en el caso investigado- ese aspecto correspondió determinarlo a las autoridades judiciales. Lo que se constató fue que la policía actuó en acatamiento de una orden judicial de protección.

Ante este tipo de situaciones se le recordó al denunciante que **la protección de las mujeres, de los niños y las niñas es un mandato constitucional** (Art. 51), y que es en razón de esto que se han emitido varias leyes especiales tendentes a garantizar su protección ante situaciones de vulnerabilidad como la violencia en su contra; y que, precisamente, entre las tales leyes, se destacan la Ley Contra la Violencia Doméstica y el Código de la Niñez y la Adolescencia, en las que se estipulan mandatos **de acatamiento obligatorio para los funcionarios policiales**. Precisamente, cuando la Policía ha sido denunciada por no cumplir con su deber de brindarle protección a las mujeres, las niñas o los niños, esta Defensoría le ha recomendado al Ministro de Seguridad Pública que ordene acciones disciplinarias en contra del personal policial, y le ha recordado:



*“(S)u obligación de socorrer a las víctimas, de detener a las personas agresoras, de levantar actas sobre los hechos, de declarar como testigos en procesos y de decomisar armas. Este conjunto de atribuciones-deberes tiene la doble cualidad de constituir una potestad o competencia para la policía y, a su vez, un deber de ejercitar cuando se encuentran frente a situaciones de violencia, de manera que sin necesidad de solicitud de parte sino de manera oficiosa deben asumir sus competencias cuando tengan conocimiento de un hecho de esta naturaleza. Lo expuesto tiene como claro objetivo la protección de la integridad de las personas víctimas.*

*En relación con la detención de personas por parte de la guardia civil, éstas deben ser pasadas inmediatamente a la orden de una autoridad judicial para que resuelva lo que corresponde en relación con la privación de libertad. Este deber está expuesto también en la Ley contra la Violencia Doméstica en el artículo 20 inciso b en el que se indica textualmente que:*

*‘Las autoridades de policía tienen el deber de intervenir en las situaciones de violencia doméstica, de oficio o cuando sean requeridas por las víctimas o por terceras personas. En estos casos, deberán:*

*...  
b) Detener a las personas agresoras y ponerlas a la orden de la autoridad judicial...”*  
(Oficio N° 00563-98: 12/07/98, Exp. N° 2438-21-97)

En conclusión se determinó que las autoridades de policía actuaron a derecho, pues en acatamiento de las **medidas de protección** dictadas por un juez de la República, brindaron la protección ordenada; confeccionaron el informe policial y el acta de decomisos correspondiente; y trasladaron a la persona detenida ante las autoridades judiciales para que resolvieran lo pertinente (Oficio N° 03495: 24/03/04).

En este mismo sentido, fue recibida la queja de un habitante que manifestó que en agosto del 2003 fue detenido; pero que, durante el traslado y en la Delegación de Alajuelita, el chofer de la radiopatrulla se había mostrado muy agresivo con él, un oficial lo golpeó en la cara y le jaló la camisa, otro le indicó que se sentara o lo iba a balear, y otro le pegó por la espalda un golpe con la vara policial; además, que le formularon un parte por desacato a la autoridad (Exp. N° 15510-22-2003-QJ).

Sin embargo, tras la debida investigación de los hechos, se constató que las autoridades de policía actuaron a derecho pues intervinieron oportunamente ante el llamado de auxilio de la compañera o cónyuge del denunciante -en favor de quien habían sido dictadas **“medidas de protección”**-; coordinaron con las autoridades del Patronato Nacional de la Infancia dejándolas que fueran estas las que resolvieran la situación que motivó su intervención; confeccionaron el parte policial correspondiente; y trasladaron a la persona detenida ante las autoridades judiciales para que resolvieran lo pertinente (Oficio N° 01678-2004-DHR: 23/02/04).

#### **f. Condiciones Laborales de la Policía**

En Informes Anuales anteriores esta Defensoría ha sostenido el criterio de que la garantía de condiciones dignas de trabajo (alimentación, alojamiento, aseo, vestuario, incentivos, jornadas y turnos de trabajo legales, capacitación; etc.) y de medidas que promuevan un trato respetuoso, amable y comprensivo mutuo en las relaciones laborales, deviene directamente en el mejoramiento de la calidad del servicio policial. Pero también consta a esta Defensoría que, en la mayoría de los casos, el personal policial solicita reservar la confidencialidad de su nombre por temor a posibles represalias en su contra. Téngase en

cuenta que, en el período del presente informe, las quejas interpuestas por el personal policial representen un 27% de las quejas admitidas (Ver Cuadro N° 9)

Estos hechos no pueden pasarse por alto y, aunque han sido advertidos a los/as jefarcas de las instituciones a las que están adscritas las diferentes dependencias policiales, la situación no da visos de tender a ser superada. Por el contrario, el hecho de que las quejas sean interpuestas por distintos funcionarios/as contra diferentes jefas/es, en diversas ocasiones, evidencia que responde a la prevalencia de una subcultura laboral en la que prima una disciplina de corte autoritario, verticalista e incuestionable, que se conoce en el medio policial como “cadena de mando”, la cual impide o restringe la posibilidad de que el personal policial pueda cuestionar, sugerir o solicitar el reconocimiento de sus derechos (horarios, vacaciones, permisos, etc.), sin temor alguno de que sea sometido a una situación peor a la que está cuestionando, y que su solicitud reciba una respuesta razonable, amable y oportuna.

Si bien lo ideal sería que las actitudes autoritarias fuesen erradicadas, la situación podría mejorarse y superarse si las dependencias administrativas encargadas de tramitar, controlar, garantizar y resolver todos aquellos asuntos laborales relacionados con solicitudes de vacaciones, permisos, ascensos, horarios, jubilaciones, traslados, etc., asumieran un papel más protagónico en garantía del respeto de los derechos laborales de los y las policías.

#### *i. Situación laboral de la Policía de Seguridad Pública*

Por razones como la antes apuntada, recientemente fue admitida la queja de un policía que alega que ha estado sometido a varios traslados temporales (Exp. N° 16409-22-2004-QJ), a pesar de que por motivos de salud y de índole familiar se ve afectado; empero en respuesta, su jefe inmediato le ha manifestado que los mismos obedecen al cumplimiento de órdenes superiores.

Consecuentemente, entre las gestiones de investigación de la queja, se optó por solicitarle información a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública sobre el alcance de sus funciones y sobre los procedimientos que utiliza –aunque la queja no fuere formulada contra esa Dirección–, pues a criterio de esta Defensoría los asuntos laborales deben resolverlos las dependencias administrativas; pudiendo considerar, claro está, criterios policiales, pero como uno más de los que debe sopesar, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. No resulta procedente, desde esta perspectiva, que los derechos laborales del personal policial les sean restringidos apelando únicamente a criterios policiales, menos aún cuando estos pretenden imponerse apoyándose en el consabido argumento de la “seguridad ciudadana”, como así le consta a esta Defensoría, cuando se ha pretendido justificar un traslado o una concentración arbitraria. Por último, para facilitar y efectivizar la gestión administrativa, si bien pueden delegarse algunas funciones administrativas en las jefaturas policiales, como la recepción de solicitudes de vacaciones, permisos, etc., correspondiéndoles la provisión de formularios, la formulación de un visto bueno y la tramitación diligente hacia las dependencias pertinentes, es a la Dirección de Recursos Humanos a la que le corresponde emitir el criterio técnico válido y necesario para la aprobación o denegación de lo solicitado por el funcionario/a, y no a su jefe/a inmediato.

Pero el personal policial no sólo ve afectados sus derechos por este tipo de anomalías administrativas, sino también por la **situación de las condiciones laborales** en las unidades policiales, particularmente en lo que respecta al estado de la infraestructura y del mobiliario, para el **alojamiento, alimentación, vestuario, recreación y aseo personal**.

En junio del año 2003, en el Informe de Actividades 2002-2003 de esta Defensoría, se denunciaron las deplorables condiciones infraestructurales del Subcomando de Peñas Blancas, y se informó que se estaba a la espera de las acciones que la Inspectoría de la Fuerza Pública y el Departamento de Obras Civiles habían comunicado que iban a ejecutar para restablecer tales condiciones.

Sin embargo, en octubre de ese año, esta Defensoría realizó una inspección para verificar que se hubiesen realizado las reparaciones necesarias; pero contrario a lo esperado, se constató: 1) Que el local que ocupa el Subcomando, en general, está sumamente deteriorado e insalubre, en

detrimento de las condiciones dignas para el trabajo policial, el alojamiento, el aseo personal y la alimentación del personal policial ahí destacado; y 2) Que el Departamento de Obras Civiles del Ministerio de Seguridad Pública no había realizado las reparaciones necesarias al local, a pesar de que desde el 17 de febrero del 2003 la Inspectoría General de la Fuerza Pública informara que estaba consignado como una de las prioridades.

En consecuencia, se le recomendó que ordenara medidas urgentes e inmediatas para que se restituyeran las condiciones necesarias, en cuanto a infraestructura y salubridad del local del Subcomando, de manera que al personal policial se le dote de infraestructura y mobiliario dignos y seguros para realizar su trabajo, alojarse, asearse y alimentarse (Exp. N° 13876-22-2002-IO Oficio N° 01898-2004-DHR: 27/02/2004).

Recientemente, los funcionarios policiales destacados en esa zona, manifestaron a esta Defensoría que fueron desalojados del local que ocupaban en Peñas Blancas, por el Ministerio de Salud, y que ahora tienen problemas con la alimentación, la cual califican de muy deficiente.

En este mismo orden de asuntos, en etapa de trámite se encuentra una investigación de oficio basada en inspecciones y entrevistas grupales realizadas al personal policial de los Comandos Norte, Upala, Los Chiles y Atlántico (Exp. N° 16018-22-2002-IO).

#### *ii. Situación laboral de la Policía Penitenciaria*

La Defensoría de los Habitantes ha tenido conocimiento, por medio de la interposición de quejas o por inspecciones realizadas en los centros penitenciarios, acerca de algunas carencias infraestructurales y en el debido mantenimiento de estas, que repercuten negativamente en las condiciones de trabajo dignas que el Estado debe garantizarle al personal de la Policía Penitenciaria, a las cuales se unen otros problemas laborales, como son: la delimitación y respeto de la **jornada de descanso y la de trabajo**, el **disfrute de vacaciones**, la **obtención de permisos** con goce o sin goce de salario, la **efectividad del sistema de relevos** en los fortines, entre otros; estas situaciones se presentan particularmente en los Centros Penitenciarios de Pérez Zeledón, el de Puntarenas y el de San Carlos.

En el Informe Anual de Actividades 2002-2003 de esta Institución fue señalado lo siguiente:

*“Los centros se conciben para albergar determinada cantidad de población privada de libertad, y con base en esto se instala el número de camas, de servicios sanitarios, de duchas y de otros espacios; pero, inevitablemente, con la sobrepoblación se reduce no sólo la capacidad de albergue del centro penitenciario, sino también la capacidad de atención del personal administrativo y policial necesario para brindar los diferentes servicios que requiere la población reclusa. Lógicamente, además, de que se ve afectada la atención a la población privada de libertad, también se ve afectado el mantenimiento, reparación y mejoramiento de la infraestructura en general, y las condiciones laborales del personal administrativo y policial, por la sobrecarga de trabajo. Siendo el personal de la Policía Penitenciaria el más afectado pues, al amparo de que está sujeto a un régimen laboral de excepción, es el que debe soportar el peso de la demanda de los servicios que no se satisfacen adecuadamente, generando presiones y conflictos que alteran el orden y la seguridad en el centro. Ciertamente la solución de los problemas y necesidades son responsabilidad de todo el personal, pero cuando estas se expresan como presiones y conflictos es en la Policía Penitenciaria en la que se delega su contención y, por tanto, el sacrificio de sus derechos en pos de “las necesidades institucionales”.*

La Defensoría de los Habitantes, en su condición de institución defensora de derechos humanos, sostiene el criterio de que si bien el personal de la policía penitenciaria labora en el marco de un régimen de excepción, esto no implica que exista un régimen excepcional de derechos fundamentales, es decir, que el personal de esa policía es titular de derechos laborales, tales como: 1) justa remuneración; vacaciones obligatorias; goce y disfrute de licencias; jornadas y roles legales; y un régimen de garantías, 2) materiales, equipo y capacitación adecuadas, y 3) tiempo y lugares dignos para su trabajo, descanso, alimentación y recreación.

A raíz de esta queja el Ministerio de Trabajo interpuso la denuncia N° 0021, en contra del Ministerio de Justicia y Gracia, el 28 de febrero del 2002, ante el Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Heredia, debido a que luego de varias inspecciones realizadas al Centro de Atención Institucional de Heredia, constató las siguientes infracciones a la legislación laboral: incumplimiento del descanso mínimo, no pago de los días feriados, no pago de horas extras en jornada extraordinaria, falta de equipo de protección, no limitación de la jornada prohibida (más de 12 horas diarias de trabajo), falta del reglamento de hostigamiento sexual, no instalación de un botiquín de emergencia, mal estado de los dormitorios, inadecuado comedor, falta de iluminación en los dormitorios, falta de pasamanos en una escalera y falta de ventilación en los dormitorios, cocina y oficinas, aspectos que afectan los derechos de las personas que laboran como Policías Penitenciarios en ese centro de trabajo" (Los énfasis no corresponden al original).

Dado que las observaciones expuestas resultaron aplicables a la situación detectada en el Centro penitenciario de Pérez Zeledón, se le reiteran al Ministerio de Justicia y Gracia, a efecto de que las tomare en consideración en la planificación de una política integral de mejoramiento de las condiciones laborales y en garantía de los derechos de los Policías Penitenciarios (respeto garantizado de la jornada laboral y de la de descanso, capacitación efectiva, etc.) en todos los centros. Esto pues si bien los directores, administradores y jefes de seguridad insisten en que no se dan violaciones de los derechos laborales de este personal policial, no sólo esta Defensoría así lo ha constatado, sino también el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por otra parte, en relación con el **Sistema de Relevos**, el Director de la Policía Penitenciaria ha señalado que debido a que en las casetillas de guardia conocidas como "fortines" no existen servicios sanitarios, desde el 2001 se implementó la figura del **Agente de Seguridad en funciones de "recorrido"**, de manera que en periodos no mayores de 30 minutos recorre todos los puestos a fin de relevar a los Agentes de Seguridad que requieran satisfacer alguna necesidad básica; sin embargo, el funcionario se limita a informar acerca de la existencia del sistema de relevos, sin demostrar su eficacia, p.e., por medio de un registro de la cantidad de recorridos diarios efectuados; la cantidad, duración y el motivo de los relevos diarios realizados; y la cantidad diaria de funcionarios "en recorrido". El motivo de la queja es el de que los policías destacados en los "fortines" no pueden satisfacer sus necesidades básicas de orden fisiológico, particularmente, no si existe o no un sistema de relevos, ni si funciona o no; evidentemente si el Director afirma que existe tal sistema para solventar el asunto, y se presentan quejas, entonces es necesario evaluar el sistema para garantizar que está satisfaciendo el fin para el cual fue creado, y si no es así realizar los ajustes necesarios.

Adicionó a su argumentación la referencia de que la Sala Constitucional mediante voto 4970-2003 resolvió que la inexistencia de servicios sanitarios y de lavamanos en tales puestos no lesionaba los derechos fundamentales de los Agentes de Seguridad, porque le informaron que existía un sistema de relevos que permitía satisfacer esas necesidades. Empero, debe de tomarse en cuenta que la Sala Constitucional resolvió únicamente con base en los informes que **bajo juramento** le fueron presentados por el Director General de Adaptación Social y la

Ministra de Justicia y Gracia, por lo que no fue necesario realizar una inspección, como sí las ha realizado esta Defensoría en ocasiones anteriores (Resolución N° 10912-200-DHR, del 11 de diciembre del 2000, correspondiente al expediente N° 09262-22-200-QJ); además, que quien presentó el recurso de amparo fue una persona privada de libertad que, en su condición, no tiene por qué estar enterado de las necesidades y problemas de los policías penitenciarios, tanto así que interpuso el recurso contra algunas instituciones que no tienen relación ni competencia administrativa alguna con la situación que denunció.

Pero en un informe fechado 31 de julio del 2003 -referente a la situación que se presenta en el Centro Penitenciario de Puntarenas-, el Director admitió que cuando por alguna razón estos funcionarios no pueden relevar a los Agentes se recurre a los encargados de las "comisiones" o a los Inspectores de Seguridad, situación que es otra de las denunciadas por los policías, como causa de la violación de su jornada de descanso. Sin embargo, el 18 de setiembre del 2003, el Director informó que el funcionario que realiza el recorrido -en el Centro Penitenciario de San Carlos- es el mismo que se encarga de las comisiones (salidas fuera del Centro), y que cuando no está se le sustituye con algún funcionario del Area de Talleres "siempre y cuando las circunstancias así lo permitan"; o sea, que no puede asegurar que el sistema de relevos sea eficiente y continuo ni que se respete la jornada de descanso de los funcionarios.

El Director de la Policía Penitenciaria desestimó la queja del afectado alegando que si los funcionarios se veían obligados a hacer sus necesidades fisiológicas al aire libre, en un pastizal, era porque no solicitaban el relevo y que ello escapaba a las actividades de control de la Administración; pero estos argumentos contradicen enteramente la importancia que tiene el sistema de seguridad perimetral, pues su deber directivo es el de garantizar la eficacia del sistema penitenciario de seguridad -que es el que justifica el de relevos-, para lo cual debe velar porque cada funcionario esté ejecutando las funciones asignadas en el puesto en el que está destacado, y no metido en un zacatal. Alegó, además, que no le constaban las quejas de los funcionarios por lo que no podía referirse a la respuesta que se les había dado; pero como "director" no puede ni debe alegar que desconoce la situación, pues esto implicaría que desconoce sus funciones o que las incumple negligente. Primero que nada, por la llamada "cadena de mando" policial las personas afectadas se ven obligadas a presentar sus quejas ante su jefe inmediato, quien debe ponerlas en conocimiento de su superior en procura de una solución. Luego, si el Director en cuestión no tiene conocimiento de las quejas presentadas es porque sus "subordinados" inmediatos no las han hecho de su conocimiento; entonces, no sólo por el interés que debe tener en el bienestar de todo el personal de la Policía Penitenciaria, sino también por el deber de demostrar el cumplimiento de sus deberes (Arts. 5, Funciones; 6, Atribuciones; y 40, Funciones del Director de Seguridad Penitenciaria, del Reglamento de la Policía Penitenciaria), de oficio debería de haberle solicitado un informe al Jefe de Seguridad, para brindar una respuesta objetiva y respetuosa a la situación que motivó la queja.

Por tales razones es que se recomendó al Ministerio de Justicia y Gracia que demuestre la eficacia del sistema de relevos, en pos del respeto real de los derechos fundamentales, relacionados con la situación que motivó la queja, de los funcionarios de la Policía Penitenciaria. De hecho, la reiterada presentación de quejas ante esta Defensoría, por este mismo tipo de asuntos, debe considerarse como un indicio contundente de que el sistema de relevos no está garantizando el respeto de tales derechos, provocando disconformidad en los funcionarios destacados en los "fortines", cuando por alguna razón no hay alguno disponible que los releve, así como en los que se ven obligados a sacrificar su tiempo de descanso para relevar a algún compañero. Téngase en cuenta, además, que es a la Administración a la que le corresponde demostrar y garantizar la eficacia del sistema de relevos y no a los afectados.

En atención a lo considerado se le recomendó a la Ministra de Justicia y Gracia que realizara: 1) Las gestiones pertinentes ante el Departamento de Recursos Humanos y la Dirección de la Policía Penitenciaria a efecto de que se establezca un Sistema de Control Laboral (mecánico o electrónico) exacto de los días y horas laboradas por cada Agente de Seguridad, en los diferentes centros penitenciarios, de manera que se garantice que se le respetan sus jornadas de descanso, así como su cumplimiento de la jornada de trabajo; y 2) Una evaluación objetiva del actual Sistema de Relevos, de manera que se demuestre que efectivamente posibilita a los policías penitenciarios satisfacer sus necesidades fisiológicas, cuando así lo requieren, para lo cual resulta pertinente que se lleve, en cada Centro, un registro de la cantidad de recorridos diarios efectuados; la cantidad, duración y el motivo de los relevos diarios efectuados; y la cantidad diaria de funcionarios "en recorrido". Y, con base en los resultados de la evaluación, proceder a realizar las mejoras que resulten pertinentes, dentro de las cuales podría incorporarse la de supervisión de deberes de los funcionarios y de otras necesidades que sean detectadas en los puestos (Oficio N° 01671-2004-DHR: 23/02/2004).

Valga señalar que, en relación con el cumplimiento de algunas recomendaciones emitidas en el periodo 2002-2003, la Ministra de Justicia ha informado que, como parte del Plan de Infraestructura Carcelaria 2003-2004, en el primer semestre del presente año se iniciaría la construcción de un dormitorio para el personal policial y reparaciones varias en otros módulos, en el **Centro Institucional La Reforma**, para lo cual se encontraba el material en el sitio y se estaban conformando las cuadrillas de trabajo. En el mismo sentido, que se iniciarían obras de construcción en los Centro Institucionales de **Pococí, San Luis y Nicoya**.

Además, que se había autorizado la creación de 200 plazas de policías, las cuales serían distribuidas proporcionalmente en cada uno de los Centros Penales / (Oficio N° DM-0341-02-2004: 16/02/04).

Luego, en relación con las condiciones sanitario-infraestructurales del Centro Institucional de Limón, la ministra ha informado que en abril del presente año se concluyó la construcción de un módulo para alojar a 36 policías penitenciarios, y que una vez habilitado se procederá a reparar los otros módulos.

La Ministra aprovechó la oportunidad para indicar que se había iniciado el trámite de una licitación pública para comprar 1000 pares de botas, cobijas antialérgicas y espumas para los funcionarios policiales (Oficio N° DM-0831-05-2004: 03/05/04).

#### **g. Seguridad humana: el papel de la Defensoría de los Habitantes ante las Nuevas Medidas de Seguridad Contra el Terrorismo**

"Confirmar los derechos humanos no está en contradicción con la lucha contra el terrorismo; por el contrario, la visión moral de los derechos humanos -el profundo respeto a la dignidad de cada persona- figura entre nuestras armas más poderosas en su contra"

Kofi Annan  
Secretario General  
Organización de las Naciones Unidas

El 28 de setiembre del 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, motivado por los acontecimientos terroristas del 11 de setiembre del 2001 en los Estados Unidos, emitió la Resolución 1373 (2001) mediante la cual se obliga a los Estados miembros a la adoptar medidas de prevención y represión de los actos de terrorismo, y para velar por el cumplimiento de las obligaciones se estableció un **Comité de Lucha contra el Terrorismo (CCT)**. En general, las obligaciones se refieren a:



- Abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas,
- Denegar refugio, sostén o apoyo a los terroristas,
- Intercambiar información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos,
- Cooperar con otros gobiernos en la investigación, la detección, la detención y el procesamiento de quienes participen en esos actos,
- Tipificar como delito en la legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuiciar a quienes infrinjan esa legislación, y
- Adherirse cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo.

Luego, para verificar el cumplimiento de estas obligaciones los Estados deben presentar informes periódicos al Comité Contra el Terrorismo (CCT). Para tal efecto, a la fecha, Costa Rica ha presentado tres informes de cumplimiento<sup>70</sup>, en los que se refiere a las acciones emprendidas o a emprender para prevenir el terrorismo. Sin embargo, **en los documentos presentados al Comité se han detectado algunas afirmaciones que de concretarse en acciones, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, constituirían violaciones a los derechos humanos** -p.e., en lo referente al control de personas migrantes de determinado perfil (nacionalidad, inclinación ideológica o religiosa, o hasta por su acento)-, que por mandato legal de la institución no podría dejar de denunciarlas.

El Gobierno de la República debe tener presente que Costa Rica es un país comprometido con la protección de los derechos humanos, y que si bien el mandato del CCT es aplicar la resolución 1373 (2001), también está obligado a dar cuenta de sus actuaciones ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH),

Precisamente en ese sentido, el fallecido Alto Comisionado de Derechos Humanos, Dr. Sergio Viera de Mello, manifestó:

*“(L)a comunidad internacional siempre ha afirmado que hay normas que no se pueden suspender en ninguna circunstancia (...) Al combatir el terrorismo, debemos asegurarnos de que se respeten altos valores morales. No debemos perseguir ni humillar a civiles inocentes por las acciones de algunos de ellos. Al terrorismo hay que hacerle resistencia en el marco de la ley, respetando el principio de transparencia y la proporcionalidad, así como los derechos humanos fundamentales” (ONU-CES, 2003).*

El Comité de Derechos Humanos ha instado a los Estados para que prevengan, combatan y eliminen el terrorismo pero en estricta conformidad con el derecho internacional, y tomando en consideración las normas y obligaciones de derecho humano y el derecho internacional humanitario. Por ende, la Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio de que el referente inmediato de las nuevas medidas de seguridad deben ser los compromisos adquiridos por medio de la ratificación y aprobación de los convenios internacionales en materia de delitos transnacionales, en estricto apego a las normas del Derecho Internacional y de los derechos humanos.

En este sentido, entre el 30 y 31 de julio del 2003, se participó en el **“Foro Centroamericano sobre Seguridad”**, convocado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas Y Sociales (CRIES) y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-Canadá), en ciudad Guatemala, en el que conjuntamente con

---

70 Se trata de los informes S/2001/1279, del 27 de diciembre del 2001; el S/2002/864, del 1º de agosto del 2002, y el S/2003/864, del 25 de abril del 2003, correspondiéndole presentar un cuarto informe en febrero del presente año, pero el mismo no aparece reportado.



organizaciones centroamericanas de la sociedad civil se trabajó en la revisión del **Tratado Marco de Seguridad Democrática**, y en la formulación de propuestas para la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. Además, se conformó un Grupo ad hoc para que se encargase de sistematizar las propuestas realizadas y se conformaran Grupos Locales de trabajo, con la finalidad de que la propuesta ante la Conferencia de la OEA, involucrara un concepto integral de seguridad y no sólo el de las nuevas tendencias en materia de medidas de seguridad.

Asimismo, entre el 2 y 3 de septiembre de 2003, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, los miembros de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, durante un Taller que sobre Seguridad y Derechos Humanos, aprobaron las siguientes conclusiones relacionadas con las nuevas medidas de seguridad contra el terrorismo:

- Hacemos un llamado a los Estados para asegurar que las medidas de seguridad sean compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos, aún en tiempos de estados de excepción, considerando las consecuencias profundas que estas acciones tienen sobre la población civil.
- Consideramos que cuando se declara un estado de excepción, se debe cumplir con lo dispuesto con las reglas del derecho internacional de los derechos humanos incluyendo los requerimientos de proporcionalidad y necesidad. En este respecto, recordamos el papel esencial que deben llevar a cabo los órganos llamados a ejercer el control constitucional de dicha declaración, y especialmente el sistema judicial.
- Reiteramos el principio fundamental de la legalidad y las normas de derecho internacional referentes a que en toda circunstancia, incluyendo los estados de excepción, hay ciertos derechos inderogables, incluyendo el derecho a la vida, a no ser torturado, a no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a los elementos fundamentales del debido proceso legal, al reconocimiento a la dignidad del ser humano y a la no discriminación por motivos de raza, religión u origen social o de cualquier otra índole.
- Invitamos a que los gobiernos sean precisos en su legislación y en la elaboración de políticas y medidas de seguridad, evitando calificar como terrorismo, cualquier situación de conflicto o convulsión social.
- Instamos a las partes en conflicto en aquellos países donde existe una situación de confrontación armada a buscar salidas negociadas y a respetar en su integridad el derecho internacional de los derechos humanos y el humanitario.
- Recordamos a los gobiernos de los países de la región a cumplir con su deber de garantizar la seguridad integral y enfrentar a la amenaza de la violencia de conformidad con el régimen internacional de derechos humanos y en tomar acciones para solucionar las causas socio económicas y políticas de la misma, en un entorno de tolerancia y diálogo.
- Solicitamos a los gobiernos que otorguen los recursos indispensables a las Instituciones Nacionales de Protección de Derechos Humanos para que puedan cumplir con su labor de promoción y protección de los derechos humanos.

- Trabajaremos en conjunto con los gobiernos y la sociedad civil en la preservación de la paz y el estado de derecho cuando existan situaciones de emergencia que pongan en riesgo la estabilidad social.
- Revisaremos las medidas de seguridad que el Estado lleva a cabo, asegurando así que se respeten las garantías jurídicas establecidas en la ley, así como los derechos humanos reconocidos universalmente en los instrumentos internacionales.
- Aseguraremos que se lleven a cabo actividades de promoción y educación acerca de los derechos humanos incluyendo capacitación de cuerpos policiales y militares cuando se implementen medidas de seguridad que puedan afectar a los grupos más vulnerables.
- Hacemos un llamado a los Estados a promover la educación en derechos humanos desde los primeros años de enseñanza hasta el nivel superior, así como a promover programas de capacitación para el personal responsable de derechos humanos y la población civil en general.
- Solicitamos a los organismos internacionales de derechos humanos su cooperación en capacitación y asesoría en materia de “medidas de seguridad”.
- Nos comprometemos a facilitar el diálogo entre la población civil y los gobiernos en el desarrollo de estrategias nacionales de seguridad y de medidas preventivas contra la violencia.
- Continuaremos cooperando e intercambiando experiencias en el tema de seguridad y derechos humanos.

En la resolución justa y equitativa de los grandes retos sociales, económicos y políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas, no debe perderse de vista la perspectiva integral de la seguridad como **seguridad humana**. Por esto si bien el combate del terrorismo es una prioridad internacional, ello no justifica dejar de lado las prioridades sociales, económicas y políticas de estos países. Mientras la desigualdad continúe generando pobreza y se deposite en el mercado esa responsabilidad, mientras la democracia no se consolide como un sistema realmente participativo y respetuoso de los derechos humanos, mientras la respuesta gubernamental continúe siendo la criminalización de la pobreza, la policialización y la penalización de los problemas sociales, entonces la inseguridad jurídica, política, social y económica oscilará entre la indiferencia y la protesta, y tenderá a la rebelión, o más grave aún, al surgimiento de un tribalismo anárquico.

De manera que, paralelamente al auge de estas medidas de seguridad, y a la respuesta inmediata que han dado los Estados, la comunidad internacional debería darle una respuesta semejante a las necesidades irresueltas e impostergables de la población que sobrevive sumida en la pobreza, con hambre, sin techo, sin vestido, sin salud, sin educación, sin recreación, sin descanso, sin seguridad, sin dignidad, sin derechos humanos.

## **D. DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA**

### **1. Ámbito de competencia**

Los ejes temáticos que atiende la Dirección de Calidad de Vida, se refieren a las denuncias relacionadas con la afectación del ambiente, entre las cuales el recurso hídrico ha representado este año una problemática de particular incidencia, al igual que la disposición y tratamiento de los desechos sólidos.

La afectación al derecho de la salud, por deficiente atención hospitalaria y de servicios médicos, así como la afectación al derecho a la vivienda digna, también han tenido para la Defensoría de los Habitantes durante este período, un interés notable.

### **2. Temas principales**

A igual que se ha hecho en años anteriores, en este informe se presentan casos representativos en los que los derechos e intereses de las personas se afectan, principalmente por la deficiente prestación de servicios públicos, así como por actos de mal manejo administrativo y negligencia.

Todos estos casos resultan paradigmáticos y de hecho muestran con claridad meridiana la agenda pendiente de las instituciones estatales, respecto de necesidades insatisfechas, en lo que toca al derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la salud y a una vivienda digna.

En algunas circunstancias, los casos deben verse como señales de alerta respecto del quehacer estatal, pero también de la ausencia de compromiso colectivo en torno a asuntos meridianos de la vida en comunidad, en los que la acción privada también resulta determinante para procurar soluciones concertadas a los problemas nacionales.

#### **a. Recurso Hídrico**

El problema de la calidad, cantidad y conservación del agua, ha sido reiteradamente señalado por la Defensoría de los Habitantes. Este período no es la excepción, de modo que los señalamientos que se ofrecen pueden reforzar las medidas de emergencia que se requieren en esta área del desarrollo humano sostenible.

La Defensoría somete al conocimiento de la Asamblea Legislativa y de la opinión pública, los casos de mayor impacto y representatividad:

*i. Extracción de materiales del río Barranca, Puntarenas. Riesgo de contaminación de la fuente de captación y abastecimiento.*

Representantes de organizaciones comunales de Barranca, Puntarenas, manifestaron su preocupación por la gran cantidad de concesiones otorgadas para la extracción de materiales del río Barranca y el impacto que dichas actividades ocasionan sobre la calidad del agua que es captada para el abastecimiento de cien mil usuarios del Cantón Central de esa Provincia.<sup>1</sup> Señalaron que esa extracción estaría modificando el curso de las aguas, con lo que se afectaría la estabilidad de un muro de protección contra inundaciones.

Según la información remitida por las autoridades competentes, las concesiones otorgadas han cumplido con los requisitos exigidos al efecto, incluyendo la aprobación de los estudios de

---

<sup>1</sup> Expediente 14590-23-2003

impacto ambiental; no obstante, es criterio de esta Defensoría que la imprecisión de la información hidrológica y del estado ambiental de los ecosistemas que necesariamente van a ser impactados con las actividades intensivas y simultáneas de extracción, constituye una de las carencias más significativas que incide en la estimación de las predicciones de impactos y en consecuencia, sobre las medidas de mitigación que se deben adoptar.

A lo anterior debe sumarse la delegación de las funciones de control y fiscalización que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la Dirección de Geología y Minas del Ministerio del Ambiente y Energía hacen según sea la estimación de impactos o control de metodologías, técnicas y volumen de extracción, separación de funciones que no es razonable si se considera que la forma y puntos de extracción y la cantidad de materiales que se aprovechan resultan causas directas de los impactos ambientales sobre el comportamiento hidráulico y los ecosistemas.

Según se estableció en el informe final correspondiente, la Defensoría de los Habitantes considera urgente realizar un estudio integral que determine con mayor amplitud el área de influencia de las actividades de extracción de materiales en el cauce del Río Barranca hasta su desembocadura.

También se estima necesario evaluar técnica y científicamente el grado de afectación ambiental y sobre las obras preventivas de inundaciones que han sido instaladas, considerando la suma de impactos individualmente estimados en cada uno de los Estudios de Impacto Ambiental presentados y aprobados, de tal manera que sea posible valorar el grado de afectación real existente en la cuenca del Río Barranca que permita tomar con mejor criterio las decisiones que corresponden a la Dirección de Geología y Minas para prorrogar, condicionar, limitar o denegar nuevas solicitudes de concesiones en la zona.

El destino de uso para ingesta o consumo humano dispuesto por los artículos 264 de la Ley General de Salud y 27 de la Ley de Aguas, implica descartar las posibilidades de uso múltiple cuando las actividades impliquen o conlleven un riesgo de contaminación, entendido según los términos de la Ley Orgánica como el perjuicio o daño actual así como el potencial sobre la salud humana; tal es el caso de los aproximadamente cien mil habitantes que consumen agua captada de las tomas que administra el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados aguas abajo de las concesiones mineras. Lo anterior debió justificar la denegatoria de las solicitudes de extracciones de materiales del cauce aguas arriba, ello como medida de prevención de la contaminación que resulta posible no sólo por la sedimentación que ocasiona, sino además por las descargas de combustibles y materiales peligrosos, como aceites de la maquinaria pesada que está constantemente en movimiento y en operación dentro del cauce.

En respuesta a las recomendaciones, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental del Ministerio del Ambiente y Energía se manifestaron positivamente, señalando que para la atención del caso se conformaría una comisión técnica que estaría evaluando conjuntamente todas las concesiones otorgadas así como los impactos ambientales ocasionados, luego de lo cual se emitieron las recomendaciones técnicas correspondientes. En igual sentido se estaría considerando los estudios realizados para determinar los parámetros técnicos de previo a otorgar nuevas extracciones. La Defensoría estará vigilante del proceso a efectos de garantizar el cumplimiento de lo recomendado, asimismo velará por que las instituciones privilegien el consumo de agua a la población en una zona tan impactada como lo es el cantón Central de Puntarenas.

*ii. Riesgo de contaminación de áreas de recarga y acuíferos de la zona noroeste por nitratos provenientes de tanques sépticos. Urbanización Linda Vista en San Pedro de Poás.*

El terreno donde se pretende llevar a cabo el proyecto habitacional Linda Vista en San Pedro de Poás de Alajuela se ubica en una zona en la que se han identificado acuíferos de importancia que sirven de reservorios y fuentes de suministro a gran cantidad de habitantes, no solo de la provincia de Alajuela sino de otras comunidades del Gran Área Metropolitana.

Para el tratamiento de aguas negras se propuso la instalación de tanques sépticos en aproximadamente 259 viviendas. Según el estudio hidrológico elaborado por encargo del desarrollador y basado en la estimación de transferencia, las aguas subterráneas no se contaminarían a corto plazo; además según documentos presentados al efecto, las muestras y análisis de aguas de las nacientes existentes en los alrededores -ubicadas a 500 metros- no contenían concentraciones de contaminantes.

Numerosos estudios realizados en relación con la gestión y el manejo del recurso hídrico dan cuenta de la ausencia de información completa, actualizada y confiable que permita identificar y precisar la extensión de las fuentes subterráneas de agua y de los acuíferos del país; se indicó además que no existe un balance hídrico suficientemente completo, a nivel regional o nacional, del que pueda desprenderse la oferta real de agua existente en dichos reservorios.<sup>2</sup>

El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento encargado por mandato de ley para realizar los estudios dichos ha logrado al menos identificar los acuíferos de importancia y las zonas de recarga en algunos sectores del país. En este sentido se ha actualizado el mapa hidrológico del sector oeste del Valle Central, donde precisamente se pretende ubicar el complejo habitacional que se cuestiona en la denuncia, zona norte de la Provincia de Alajuela en la cual se ha extendido en forma considerable el cultivo de plantaciones de helechos, en los que se utilizan agroquímicos con el consecuente riesgo de contaminar las fuentes subterráneas de agua.

El caso sometido a consideración de la Defensoría en relación con la construcción de un proyecto habitacional de las dimensiones descritas, implica la admisión de otro riesgo o amenaza de contaminación a las fuentes subterráneas de agua por los nitratos provenientes de

---

<sup>2</sup> En relación con la ausencia de información y la asignación de prioridades de uso se ha consignado: "Por otra parte, se percibe un desconocimiento de la oferta y demanda actual del recurso, por lo que el sistema de prioridades es difícil de definir. Además, la mayoría de los consultados coinciden en que el agua para consumo humano debe ser siempre la prioridad ante los demás usos, pero consideran que no debe categorizar la prioridad de uso sin tomar en cuenta las características y necesidades específicas de cada cuenca.

(...)

*El análisis de los interesados y la información general obtenida por el programa de consultas, indica que las debilidades de información (base de datos) que posee el Departamento de Aguas en cuanto a aguas subterráneas, podría generar concesiones que desde el punto de vista de la equidad social, puedan interferir con la disponibilidad hídrica para las próximas generaciones.*

(...)

*El análisis constitucional indica que al no existir información completa (cuantitativa y cualitativa) sobre el comportamiento (existencias/agotamiento/degradación) del recurso, se podría estar generando niveles de agotamiento y contaminación de aguas subterráneas que reducen el uso futuro y, a nivel de aguas superficiales, se reduce la oferta y los usos económicos a todos los niveles de las cuencas, acentuándose el problema en los niveles medio y bajo (zona marino-costera) (depreciación del activo fijo)." Marco Institucional y Legal para el Manejo Integrado de los recursos Hídricos en Costa Rica. Centro Regional de Economía Ecológica CRESEE. Diciembre del 2000.*

los tanques sépticos que se propone y que posiblemente sean los autorizados para el tratamiento de las aguas negras de las 259 viviendas que se pretenden construir<sup>3</sup>.

En este sentido las apreciaciones ofrecidas en parte de la documentación que se tuvo a la vista en el presente caso descartan la posibilidad de contaminación en la inexistencia actual de esos contaminantes según las muestras y análisis realizados, lo cual resulta insuficiente en el tanto dichos tanques aún no han sido instalados, ni se ha descartado según estimación inicial del tiempo de transferencia que las sustancias podrían llegar a los mantos acuíferos -los estudios realizados presentan en este aspecto ciertas inconsistencias o incongruencias-, momento a partir del cual según se ha indicado no es posible revertir el impacto ni aún cuando fuera legalmente procedente y materialmente posible obligar la eliminación o sustitución de los sistemas de tratamiento de aguas negras una vez construidos. A ello debe agregarse el aumento de la carga contaminante de los agroquímicos utilizados en las plantaciones de helechos y otros cultivos de la zona así como de las viviendas ya construidas en el área de influencia de los acuíferos.

La Defensoría consideró que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento en forma conjunta deben realizar las estimaciones técnicas necesarias que permitan determinar si el proyecto se ubica en el área cercana de influencia de los acuíferos, nacimientos de aguas o bien captaciones, pues aún cuando según informe del ayuntamiento municipal de Poás de Alajuela se ubica a 500 metros, no puede descartarse como lo afirma el ayuntamiento municipal de Poás que por ese hecho no se afecten las fuentes de agua subterráneas en razón de variables como la captura del flujo subterráneo y demás consideraciones hidrológicas.

Las zonas de protección cercana o de prevención, como se les conoce en otros sistemas, se delimitan en razón de la evaluación de los riesgos de migración subterránea de las sustancias contaminantes tomando en cuenta el tiempo de transferencia<sup>4</sup>, las cuales encuentran una similitud con lo que se define como áreas de recarga que señala el artículo 33 de la Ley Forestal y define la Ley de Biodiversidad como aquellas *"superficies en las cuales ocurre la infiltración que alimenta los acuíferos y cauces de los ríos"*<sup>5</sup>.

En dichas zonas es necesario implementar medidas de restricción tales como limitar el número de viviendas y uso de tanques sépticos, según los criterios y principios generales que deben aplicarse en materia de protección del recurso hídrico, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica del Ambiente y otros cuerpos normativos complementarios.

Uno de los instrumentos mediante los cuales es posible aplicar esos criterios, es precisamente los Planes Reguladores Cantonales en los cuales se establezcan los diferentes usos del suelo, para regular las diferentes actividades productivas y el desarrollo habitacional.

Ante la inexistencia de un instrumento de regulación para el sector en estudio, la Defensoría ha indicado en otros casos similares en los que existen estudios y mapas hidrológicos realizados por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas u otra instancia oficial y en los que se defina e identifiquen las áreas de recarga acuífera o zonas de protección inmediata, que éstos sean incorporados como zonas de protección de acuíferos dentro del Plan de Uso del Suelo del Gran Área Metropolitana, que aplica parcialmente para algunos sectores de la provincia de Alajuela.

---

<sup>3</sup> Así consignado en el Plan de Gestión Ambiental realizado por el Ing. Arturo Alfaro Thomas, mayo del 2000.

<sup>4</sup> "La Protección de las Captaciones" fascículo de la Organización Panamericana de la Salud.

<sup>5</sup> Artículo 114 de la Ley de Biodiversidad No. 7788.

En relación con los hechos sometidos a consideración de esta Defensoría, la Sala Constitucional emitió el Voto N° 1923-04 en virtud del cual deja sin efecto los permisos constructivos del proyecto habitacional y obliga a las instituciones competentes a realizar los estudios técnicos para identificar y ubicar las áreas de recarga y carga de acuíferos y aplicar sobre ellas un régimen de limitaciones de uso en materia constructiva y de protección.

La Defensoría ha participado activamente, en el seguimiento al cumplimiento no solo de su propio informe sino de la misma resolución de la Sala Constitucional, de manera tal que se ha creado una comisión interinstitucional para salvaguardar el recurso. Al momento de este informe se está a la espera de la resolución de una adición y aclaración al fallo, sobre todo en lo que toca al otorgamiento de permisos de construcción ya que existen entre otros, bonos de la vivienda ya otorgados, obras comunales y desarrollos privados cuya situación jurídica debe resolverse. La Sala Constitucional se pronunció mediante voto 5181-04 de las 11 horas, 9 minutos del 14 de mayo de 2004, declaró sin lugar las gestiones formuladas. Por lo que la Defensoría continuará dando seguimiento.

*iii. Desabastecimiento de agua en las poblaciones de Alajuela. Recurrencia en la ineficiencia del servicio y riesgos de contaminación.*

La Defensoría de los Habitantes tuvo noticia que el servicio de agua que abastece la comunidad de Los Llanos de Alajuela resulta deficiente por el sobre uso de caudales aprovechables, que han sido autorizados para usos comerciales y de consumo de proyectos habitacionales<sup>6</sup>.

La naciente Los Llanos, de donde se aprovecha el agua, se encuentra en estado de abandono y desprotección, con lo cual se pone en riesgo la salud de los usuarios por eventos de contaminación a los que puede ser expuesta. No obstante la disminución del caudal aprovechable, la Municipalidad de Alajuela autorizó la construcción de la Urbanización La Torre, a la cual se aseguró la disponibilidad del servicio.

Tal como ha reiterado la Defensoría en estos, el acceso y suministro de agua en calidad y cantidad suficiente constituye el destino de carácter prioritario para lo cual deben enfocarse todas las acciones de gestión, desde su disponibilidad en las fuentes para cubrir las demandas de las poblaciones actuales y futuras, el régimen de protección efectivo de las áreas de producción, así como la eficiente prestación de un servicio en forma continua y segura. Además, de conformidad con la Convención de Dublín de 1992, el agua es un recurso finito, vulnerable, económica y ambientalmente estratégico para el desarrollo humano sostenible e imprescindible para la vida y la salud de la población.

No obstante que los principios y criterios referidos resultan consustanciales para hacer efectivos derechos fundamentales, lo cierto es que desde hace bastante tiempo la gestión del recurso hídrico por parte de los entes prestatarios del servicio público de acueductos, ha sido deficiente en las acciones de manejo, conservación y abastecimiento.

Los hechos relacionados con la contaminación de las fuentes de agua en los últimos años trascienden el problema de salud pública y tienen ahora gran impacto y costos económicos para la seguridad social.

En la investigación que se reseña, la Defensoría logró constatar claramente que además del problema de falta de suministro continuo y de calidad que justifica la Municipalidad de Alajuela

---

<sup>6</sup> Expediente No. 12953-23-2002.



en el aumento de la demanda y la asignación de caudales no controlados para otros usos distintos del abastecimiento poblacional, se ha presentado un descuido irresponsable de las zonas de protección de las captaciones o nacimientos.

Estos hechos son reiterados, pues fueron de conocimiento de esta Defensoría desde el año 1994 - en donde se consignó igual situación respecto a tomas de captación y nacientes tales como Caimito, Rohrmoser, Las Animas, Los Herrera todas ubicadas en el Coyol y la Garita de Alajuela y más recientemente las nacientes ubicadas en el proyecto habitacional Mirasol expuestas a contaminación de nitratos de los tanques sépticos y desechos sólidos.

Respecto del incumplimiento de las zonas de protección, también la Defensoría de los Habitantes ha señalado que, tratándose de las nacientes o tomas surtidoras de agua que son utilizadas para el consumo humano, debe aplicarse y respetarse una zona de protección de doscientos metros circundantes, que como área de protección inmediata consigna la Ley de Aguas en su artículo 31 y que afecta al dominio público del Estado desde su vigencia en 1942.

Sobre este particular, aún cuando dichos criterios encuentran incluso respaldo de carácter vinculante en pronunciamientos de la Procuraduría General de la República<sup>7</sup>, casos como el presente evidencian no sólo un incumplimiento sino además la inacción del ente prestatario del servicio para proceder con las acciones reivindicatorias del caso, pues dado el carácter demanial de los terrenos no pueden los particulares que actualmente se encuentren ejerciendo actos posesorios sobre el área de protección pública por no resultar susceptibles de adquisición o uso, detectar los derechos que le asisten.

La Defensoría insiste en la necesidad y urgencia de que sean llevados a cabo los estudios hidrológicos pertinentes para determinar las áreas de recarga o carga de acuíferos y dentro de ellas las áreas críticas o de alta vulnerabilidad, regulando como se propone el uso del suelo en dichos sectores, con el fin de que se incorporen dentro del Plan Regulador para Alajuela que se encuentra actualmente en proceso de discusión y se aplique un régimen de limitaciones o restricciones constructivas y prohibición de actividades de alto riesgo o impacto ambiental significativo.

En el caso expuesto, la reducción del caudal de la fuente Los Llanos se ve afectada por el aprovechamiento que ha sido autorizado mediante concesiones por el Departamento de Aguas para usos diversos de los de consumo que no cuentan con sistema de regulación u obra calibradora, con lo cual además se captan caudales mayores de los asignados; además ante la inexistencia de tanques de almacenamiento e hidrómetros, se produce un desperdicio aún no estimado.

Con fundamento en lo anterior la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Municipalidad de Alajuela proceder con la delimitación de la zona de protección de la naciente, llevar a cabo un programa de recuperación de cobertura forestal y vegetal y mantener la vigilancia permanentemente.

Igualmente se recomendó a dicho ayuntamiento abstenerse de autorizar nuevas conexiones al sistema de acueducto de aguas de la fuente Los Llanos para proyectos de urbanización que impliquen altas demandas que no puedan ser cubiertas dada la reducción de caudal

---

<sup>7</sup> En este respecto la Procuraduría General de la República ha señalado: "Dada su trascendencia, el aseguramiento de agua potable a las poblaciones ha provocado que el ordenamiento jurídico costarricense haya dado un trato preferencial a las zonas contiguas a las fuentes proveedoras, otorgándoles en varios cuerpos normativos un régimen de dominio público". OJ- 033-95 del 29 de setiembre de 1995.

aprovechable, así como solicitar al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento la realización de los estudios hidrológicos que permitan determinar las zonas de recarga de la naciente Los Llanos, información que debería ser integrada en los mapas de zonificación del Plan Regulador. El plan deberá considerar como área de protección de acuíferos y regular o restringir el uso del suelo para actividades de alto o mediano impacto, tales como los fraccionamientos o urbanizaciones, los cuales deberá condicionar a la elaboración de estudios hidrológicos.

Por otra parte, se giraron recomendaciones al Departamento de Aguas del Ministerio del Ambiente y Energía para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios en particular sobre el caudal máximo aprovechable y permitido así como abstenerse de autorizar nuevos aprovechamientos de aguas de la naciente Los Llanos hasta que no se demuestre, en virtud de estudios técnicos, que el caudal garantiza la demanda de consumo poblacional que se ha visto afectada.

Una vez más reitera esta Defensoría y llama la atención de los y las señoras Diputadas sobre la urgencia con que debe ser tratado el tema del recurso hídrico en todo el país, pero existiendo áreas vulnerables como la provincia de Alajuela, sobre la necesidad de adoptar medidas de urgencia que respondan eficazmente a lo dramático de la situación, dado que ya está en peligro el consumo humano del agua.

*iv. Traspaso del Balneario de Ojo de Agua a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. para la Creación de Centro Educativo y Recreativo sobre el Recurso Hídrico.*

Atendiendo una solicitud de consulta sobre el Proyecto "Traspaso del Balneario de Ojo de Agua a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A. para la Creación de Centro Educativo y Recreativo sobre el Recurso Hídrico", expediente legislativo N° 15347, publicado en la Gaceta N° 170 del 4 de setiembre del 2003, la Defensoría rindió el siguiente criterio técnico; que por la gravedad de la situación nos permitimos reproducir en parte.

- **En cuanto al traspaso de la Finca donde se ubica el Balneario de Ojo de Agua a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)**

El artículo 1 del Proyecto de Ley sometido a consulta de la Defensoría concretamente señalaba:

*"Traspásase a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH S.A.), la finca inscrita en el Registro Nacional, Sección Propiedad, Partido de Heredia, bajo el Folio Real matrícula N° 110347-000, situada en el Distrito 2° del cantón VII de la provincia de Heredia, donde se ubica el denominado Balneario de Ojo de Agua, propiedad del Instituto Costarricense de Puertos el Pacífico (INCOP). Para tales efectos, con sustento en esta ley, la Notaría del Estado procederá a elaborar la escritura de traspaso correspondiente, la cual se inscribirá en el Registro Nacional sin mediar pago de derecho o tributo alguno".* (El subrayado pertenece al original)

Con el fin de establecer la posibilidad jurídica de traspaso de la finca a la ESPH, la Defensoría hizo referencia a lo indicado por la Procuraduría General de la República con respecto a la naturaleza jurídica de esa entidad.

Citó textualmente las consultas C-146-98 del 24 de julio de 1998 y, C-246-2001 del 17 de setiembre de 2001, mismas que consideró planteaban criterios encontrados sobre el asunto pues en una opinión se le caracterizó como "empresa privada del Estado constituida como

*sociedad anónima*" y, en la otra *"empresa de carácter público"*; además, tampoco indicaban las consultas que la ESPH fuera del Estado.

Se llamó la atención de los y las señoras diputadas sobre esa situación y se resaltó que era fundamental hacer las aclaraciones respectivas y principalmente, que se determinara si la ESPH era estatal, ya que los bienes que pretendía se le trasladaran eran demaniales tal y como lo demostró la relación histórica-jurídica que también realizó la Defensoría para efectos del análisis.

Sobre este último aspecto se señaló que se promulgaron varias leyes dirigidas a proteger las aguas de los acuíferos de los que se abastecía buena parte de la población del Area Metropolitana y la provincia de Puntarenas; asimismo, que en ellas se había reiterado el carácter de dominio público de los terrenos, agua e infraestructura destinados al abastecimiento.

La normativa mostró como terrenos relacionados con el abastecimiento poblacional del Area Metropolitana y de Puntarenas eran hasta el día de hoy bienes de dominio público o tenían limitaciones por ese interés público que satisfacían; situación de la que no se eximía la propiedad donde se encontraba el Balneario de Ojo de Agua y la captación y servidumbre de acueducto bajo administración de AyA.

La construcción del acueducto para abastecer la ciudad de Puntarenas se aprobó mediante ley en 1932 El balneario que también se construyó pocos años después para aprovechar las aguas sobrantes de la naciente que originaba dicho acueducto y de la que ambos dependían y, la propiedad donde se ubican dichos bienes, han pertenecido al Estado, han estado bajo su dominio. Además, acueducto y balneario fueron construidos por el Estado utilizando empréstitos que se garantizaron con la recaudación de impuestos y también por medio de tarifas.

El acueducto se nacionalizó en 1938 y en 1942 se estableció por ley el dominio y control de las aguas de la cañería de Puntarenas desde su captación en Ojo de Agua. En 1953 se puso bajo el gobierno y administración del INCOP, institución autónoma del Estado, el conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecían a los servicios del balneario y acueducto; en cuanto a empréstitos se autorizaron en 1932 y 1940 y en 1938 se fijaron tarifas. Era entonces indudable el carácter demanial de los bienes<sup>8</sup> que se pretendía fueran traspasados a la ESPH y que en condición de tales y por disposición legal, eran propiedad de todos los habitantes, del Estado.

Por tratarse de bienes dominicales que pertenecen al Estado, no podían ser objeto de titularidad de la ESPH si era un ente no estatal o bien de derecho privado. La ESPH en condición de ente no estatal no podría adquirir un derecho de propiedad de dicha finca y devenía entonces improcedente el proyecto de traspaso del inmueble.

La Defensoría señaló que podían ser traspasados bienes que no estaban afectos a un fin público o lo que es lo mismo que no estaban destinados a un uso público; asimismo, que podían ser traspasados los bienes desafectados por Ley, por Decreto o por autorización legislativa cuando no se conocía en este caso el procedimiento utilizado para la afectación; situaciones frente a ninguna de las cuales se estaba en el presente; los bienes estaban afectados a un fin público y no pretendía el proyecto de Ley de la ESPH desafectarlos, sino más bien, mantener los usos actuales y utilizarlos como medios educativos del recurso hídrico y para desarrollar programas de conservación de áreas de infiltración.

---

<sup>8</sup> También bienes dominiales, dominicales.

No podían entonces ser traspasados bienes a un ente no estatal, que están afectados y no se pretendían desafectar. Se aclaró que pretender la desafectación significaba aspirar a un uso privado de los bienes, incongruente con lo que habían indicado las normas consideradas y la historia de utilidad común de los mismos e incoherente con los intereses generales de Estado de organizar el más adecuado reparto de la riqueza y propiciar el bienestar de las mayorías con menor acceso a bienes y servicios.

Se señaló que el hecho de que los bienes de dominio público fueran inalienables, no significaba que no podían ser entregados a particulares para su uso. Podían ser entregados a la ESPH en condición de ente no estatal con un uso especial como una concesión de uso de bienes de dominio público o como un permiso de uso. Ninguno de los cuales implicaba que el bien pasaba a ser de dominio privado, tampoco que una vez obtenidos podía utilizarlos libre y antojadizamente ni que el Estado se desentendía de ellos, porque lo que se transfería no era la propiedad de los bienes sino el simple derecho de uso bajo condiciones expresamente reguladas. Por la condición de bienes demaniales y si la ESPH era un ente no estatal, lo único a lo que podía aspirar era una concesión o permiso de uso; ninguna de cuyas posibilidades estaba planteada en el proyecto de ley en estudio.

Por otra parte, el traspaso de la finca a la ESPH conllevaba a la disposición y sin más trámite del agua de la naciente, el uso del agua requería de concesión; eximirlo de ello conllevaba contravenir más normas, se señaló.

En el caso de la concesión de aprovechamiento de aguas, la Ley de Aguas en su artículo 17 establecía que era necesaria autorización para aprovechar aguas públicas, especialmente dedicadas a empresas de interés público o privado; misma que le correspondía conceder al MINAE, mediante el Departamento de Aguas.

Sobre el particular se destacó que el Código de Minería de 1982 establecía que las aguas eran del Estado y sólo podían ser explotadas por él y por particulares mediante una concesión especial otorgada por tiempo limitado. También que con motivo de la presentación de los proyectos de ley para regular la materia de aguas la Procuraduría había emitido la Opinión Jurídica OJ-092-2002 el 13 de junio del 2002, en la que señalaba que en el caso de *"las empresas públicas reguladas por el derecho privado como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A."*, el aprovechamiento del recurso debía estar sujeto a aprobación.

La Defensoría consideró que el traspaso exonerando a la ESPH del pago de derecho o tributo era una donación mediante la cual se le convertía en propietaria de bienes de gran valor, que fueron pagados por años mediante impuestos y tarifas por los costarricenses y principalmente por los habitantes de Puntarenas. Se concluyó que si la naturaleza jurídica de la ESPH era la de una empresa privada no estatal o pública no estatal, no era posible el traspaso del bien inmueble.

La Defensoría recomendó a la Asamblea Legislativa que consultara el proyecto de ley en cuestión con la Procuraduría General de la República con el fin de que se pronunciara sobre la naturaleza jurídica de la ESPH, clarificara si era estatal y también se manifestara sobre la conveniencia del traspaso de la finca.

En caso de no haber impedimento legal para el traspaso de la finca y si se disponía el mismo, debía tenerse presente que no conllevaba autorización para el aprovechamiento de las aguas existentes en el lugar. Asimismo, se planteó que en caso de proceder el traspaso a un ente estatal como AyA, correspondía decidir si continuaría la administración del Balneario de Ojo de Agua en el INCOP bajo directrices de AyA sobre todo en cuanto al uso del recurso hídrico o si se

otorgaba concesión del servicio público de recreación a otro ente, al cual quedaría claro no se le estaría entregando la propiedad sino el derecho de uso bajo estrictas condiciones.

- **En cuanto los fines del Centro Educativo y Recreativo sobre el Recurso Hídrico**

El artículo 2 del proyecto de ley indicaba que el inmueble sería utilizado por la ESPH S.A., exclusivamente para la creación y puesta en funcionamiento del Centro Educativo y Recreativo sobre el Recurso Hídrico.

La Defensoría manifestó que apoyaba decididamente los esfuerzos que se hicieran para educar a la población sobre la protección de tan vital recurso, cada vez más amenazado por prácticas inadecuadas y por la falta de lo que se ha dado en llamar *“una cultura del agua”*. No obstante, consideró que no se justificaba el traspaso de un bien inmueble como el balneario, pues sería un esfuerzo aislado como se venían dando desde hacía muchos años, sin lograr en el ámbito nacional mayor conciencia de la necesidad de protección del recurso hídrico.

La Defensoría consideró más conveniente que se trasladara el bien inmueble en cuestión a AyA con el fin de que desarrollara en el lugar un centro donde convergieran los esfuerzos que con fines de educación llevaban a cabo diversos entes. Además, que con ese mismo fin de protección del agua se desarrollara su investigación y la recreación fuera entendida no sólo como uno de los usos y formas de disfrute del recurso hídrico para el bienestar psico-físico, sino también como una oportunidad para la formación de valores.

Se destacó que el AyA había formulado un proyecto a desarrollar en el lugar denominado *“Ojo de Agua. Parque Educativo del Ambiente y el Agua”*, que merecía ser conocido y pretendía coexistieran la educación, la investigación y la recreación; asimismo, que esa institución había realizado convenios con la Universidad Nacional, la Universidad de Costa Rica, el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Ministerio de Educación, el Sistema Nacional de Radio y Televisión y el Museo Nacional, todos los cuales permitían sumar esfuerzos al logro de los objetivos de ese proyecto. Se consideró que a ese esfuerzo podía también sumarse la ESPH, sin que hubiera necesidad del traspaso que se pretendía.

La Defensoría dejó claro que era justificado el interés que podía generar el adquirir un bien inmueble como el balneario de Ojo de Agua, en razón de las ventajas que ofrecía el lugar, tales como la accesibilidad y su reconocimiento público, la concurrencia de significativa cantidad de habitantes, los bajos costos de la entrada, la generación de ingresos considerables, la existencia de infraestructura aunque debía ser mejorada, el espacio disponible que había para desarrollar nuevas construcciones, las condiciones favorables para el desarrollo de la educación, la investigación y la recreación y sobre todo, la existencia de agua como recurso fundamental y disponible.

Se señaló también que el AyA como ente especializado, debía coordinar con el MINAE - ente rector en materia de aguas- la implementación y ejecución del proyecto teniendo presente la coordinación entre ambos entes, había planteado la Procuraduría General de la República en la consulta C-019-98.

Por último, se resaltó que el accionar de AyA tenía cobertura nacional y en cambio el de las municipalidades se limitaba a su territorio y que tanto la de Alajuela como la de Belén se beneficiarían del proyecto del AyA en cuanto pretendía la protección de mantos acuíferos y de fuentes de las aguas existentes.

- **En cuanto al destino de los ingresos**

En el artículo 2 segundo párrafo del proyecto de Ley en cuestión se indicó que los ingresos que iban a generar el “*Centro Educativo y Recreativo sobre el Recurso Hídrico*”, se utilizarían exclusivamente en su consolidación y mantenimiento y, sobre todo, en el desarrollo de programas de conservación de las áreas de infiltración de agua hacia los acuíferos Barva, Colima Superior e Inferior; las entradas podían destinarse a evitar la descontrolada explotación de los acuíferos de Heredia. En el artículo 3 se señaló que de las utilidades netas se destinaría hasta un 5% para financiar exclusivamente programas de educación ambiental que promoviera la Municipalidad de Puntarenas y coadyuvarían a la consolidación del Parque Marino del Pacífico.

En la eventualidad de que se traspasara la finca a la ESPH, debía tenerse presente lo injusto que resultaría que todos los activos del inmueble hubieran sido pagados previamente por los costarricenses y, en especial, los puntarenenses, estos últimos, según la propuesta no obtendrían más beneficio que un 5 % de las utilidades netas ya que el grueso de ellas quedaría en manos de la ESPH. La Defensoría consideró conveniente que la totalidad de las utilidades se destinaran a desarrollar el proyecto en los términos planteados.

En cuanto al desarrollo de programas de conservación de áreas de infiltración de aguas y para evitar la explotación de acuíferos de Heredia, la Defensoría mantuvo el criterio de que esos programas debían ser parte de un plan y autofinanciado por el servicio de agua potable y alcantarillado, para lo cual siempre estuvo anuente a que se incluyera en las tarifas un rubro o canon para tal fin.

- **Sobre el respeto de derechos y permisos por el uso de las fuentes de Ojo de Agua y autorización para replantear la ubicación de las servidumbres.**

En el artículo 4 del proyecto de Ley en discusión se indicó que la ESPH respetaría derechos y permisos concedidos en cuanto al uso de la fuente de Ojo de Agua al AyA y a la Asociación Administradora de Acueducto de San Rafael de Ojo de Agua, tanto en cuanto a cantidad de agua aprovechada como a servidumbres de paso; asimismo, se hizo la salvedad que sobre las servidumbres la ESPH quedaba autorizada para replantear su ubicación dentro del inmueble.

La Defensoría destacó que ambos entes fueron los primeros en adquirir derechos sobre las aguas existentes sobre ellos, el único ente al cual le correspondía tomar decisiones era al MINAE, potestad que no podía ser transferida sin violentar el ordenamiento jurídico vigente.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas se estimó que las servidumbres existentes en el lugar eran perpetuas y parte de los acueductos de Puntarenas y San Rafael de Ojo de Agua bajo la administración respectiva del AyA y la Asociación. De conformidad con esa ley era posible edificar sobre el acueducto, cercarlo y cerrarlo sí y sólo sí eso no experimentaba perjuicio ni se imposibilitan las reparaciones y limpiezas necesarias; además, que si para lograr esto último se hacía indispensable demoler, el costo corría a cargo de quién había edificado sobre el acueducto.

En consideración al derecho de paso de los entes administradores y las limitaciones para hacer modificaciones sobre servidumbres devenía inaceptable que se autorizara unilateralmente a la ESPH el replanteo de ellas dentro del inmueble; cualquier iniciativa de replanteo debía darse primero en consideración a criterios de conveniencia técnica de los entes que eran los administradores del servicio y especialmente de AyA como institución especializada.



Entre los criterios fundamentales a tomar en cuenta estaban que el recurso hídrico no debía ser expuesto a detrimento en cantidad ni calidad, pues se destinaba al abastecimiento de una parte considerable de la población y tenía prioridad sobre cualquier otro uso.

Se consideró que el proyecto de Ley involucraba el uso de un recurso que era estratégico para el país pues el manantial de Ojo de Agua era uno de los más importantes del acuífero Barva dada la cantidad de agua que producía - 350 litros por segundo -, que el recurso se destinaba en buena medida al consumo poblacional -Puntarenas y varias comunidades aledañas- y que el lugar permitía conocer la calidad y cantidad de las aguas del acuífero que era uno de los más importantes del Valle Central.

Por último, tomando en cuenta el carácter estatal de AyA de lo cual no cabía duda, su competencia en cuanto a conservación y protección del recurso, la relación que por años había mantenido con los bienes en discusión y en tanto administrador del principal de ellos, los derechos adquiridos sobre el recurso hídrico y sobre las servidumbres, su especialidad en materia de abastecimiento poblacional y por tener proyectos concretos por desarrollar con una visión integral de la protección y además convenios con otros entes que contribuirían a su consolidación y a los que podría sumarse la ESPH, la Defensoría consideró conveniente se trasladara a AyA la finca o bien inmueble, hoy propiedad del INCOP.

Mediante Oficio N° G-044-2004 del que se colige que la ESPH conocía todo lo planteado anteriormente, dicho ente instó a la Defensoría a que aclarara la naturaleza jurídica de la empresa, además afirmó que la ESPH era una sociedad anónima de interés público y señaló aspectos que según el Gerente General de dicha Empresa, resaltaban el carácter público que ella tenía.

La Defensoría respondió que no era su competencia hacer tal aclaración, que mantenía su recomendación que la Asamblea Legislativa consultara el proyecto de Ley a la Procuraduría o que él lo hiciera directamente; asimismo, mantuvo su planteamiento de que aún cuando la empresa tuviera carácter público si no era estatal no podía adquirir mediante traspaso el bien inmueble en cuestión. Por último, respondió la solicitud de la ESPH indicando luego de su análisis que no eran sostenibles las razones que daba para "*la administración del balneario*".

El proyecto de Ley está en conocimiento de los y las señoras Diputadas y por la gravedad de lo que plantea la Defensoría deja expresa su oposición por las razones técnicas y legales acotadas y que constan en el expediente legislativo, la inconveniencia de aprobar dicho proyecto.

*v. Efectos dañinos por inadecuado manejo de canales de riego en Itiquis de Alajuela*

La Defensoría de los Habitantes recibió dos quejas relacionadas con inundaciones y contaminación de las aguas y el ambiente en algunos poblados de los distritos de San José y Tambor de Alajuela, debido al uso que se le había dado a los canales de riego conocidos como "Canales de Riego Itiquis", bajo administración de Sociedades de Usuarios (SUAS).

Se señalaron también como efectos del problema denunciado los daños a bienes muebles e inmuebles de particulares e inmuebles del patrimonio nacional y lo más grave, la amenaza de daño constante a la integridad física y salud de los habitantes de una zona que abarcaba extensión y densidad poblacional considerables<sup>9</sup>. En las quejas se identificó como poblados afectados los del Fraccionamiento El Colegio y las calles Serrano, López, Jiménez, La Gloria, La Bomba, Carranza y Santa Lucía además, la urbanización El Trópico y la Hacienda El Cacao.

<sup>9</sup> Expedientes 13435-23-2002 y 12997-23-2002.



Se señaló como instituciones responsables a la Municipalidad de Alajuela, al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), al Ministerio de Salud y también las SUAS del lugar.

Cabe indicar que la Defensoría había conocido un caso similar y había rendido informe final por denuncia puntual de inundaciones y daños en el Fraccionamiento El Colegio.

En las quejas actuales se constató una expansión de los efectos de ese problema, lo cual requirió mayor investigación y la realización de múltiples gestiones de convocatoria y mediación ante las partes involucradas.

En varias ocasiones se atendió a los vecinos afectados, se efectuaron visitas e inspecciones, se solicitó informes de Ley a las instituciones, se convocó a reuniones de trabajo y mediación por grupos de interés -vecinos, instituciones, Sociedades de Usuarios- y se realizaron dos reuniones adicionales con todas las partes.

Quedan pendientes reuniones con el fin de conocer dentro de la propuesta de **"Reglamento Plan Director Urbano del Cantón de Alajuela. Reglamento del Uso del suelo"** las láminas de restricciones a fraccionamientos y urbanizaciones y asegurar en ellas la inclusión de los canales de riego, las zonas de protección y de recarga, con el fin de que se lleve a cabo una planificación urbana que considere la protección del recurso hídrico y la no realización de acciones que deterioren las ya difíciles condiciones de vida en los lugares señalados.

En cuanto a los resultados de la investigación realizada, se confirmaron los efectos dañinos en el ambiente, la salud, los bienes y la integridad física, cuyas causas obedecen a los siguientes factores: falta de planificación del desarrollo urbano y de sujeción a normas constructivas; disminución del área de infiltración por el desarrollo urbano; fraccionamientos y nuevas urbanizaciones cuyas aguas desfoga en los canales en algunos casos con permiso y en otros sin permiso; viviendas, urbanizaciones, establecimientos comerciales e industriales en las inmediaciones y sobre los canales, los cuales descargan todos los desechos sólidos y líquidos en dichos cuerpos; descarga de basura y falta de limpieza y mantenimiento de los canales; entubamiento inadecuado en sectores de los canales y obras de desvío inadecuadas y realizadas por parte de vecinos; incapacidad de los canales para conducir el agua que tributaba hacia ellos (entre las más impactantes las pluviales bajo administración municipal y del MOPT, las que se desbordan de los mismos canales y las de una naciente); daños a la infraestructura construida para solucionar el problema de exceso de aguas; inadecuada administración de los canales por parte de las Sociedades de Usuarios y manejo irregular de las compuertas de su parte.

Identificadas las causas, se hicieron las propuestas de solución, se señalaron los responsables de su ejecución -entes públicos, Asociación de Desarrollo Integral, Sociedades de Usuarios y comité de vecinos- y la fecha prevista para ello.

Se recomendó a la Municipalidad de Alajuela, al SENARA, Departamento de Aguas del MINAE, al Área Rectora de Salud de Alajuela-2, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que cumplieran con todos los compromisos acordados en el proceso de convocatoria de las partes realizado por la Defensoría; asimismo sugirió a la Asociación de Desarrollo Integral de barrio San José de Alajuela, a las Sociedades de Usuarios (SUAS) y a los vecinos que cumplieran con todos los compromisos acordados en el proceso de convocatoria.

Se está a la espera de que se formalicen los compromisos y que se asuman las responsabilidades sobre todo Estatales, para lo cual la Defensoría estará pendiente en la etapa de seguimiento.

**b. Derecho a la salud**

Desde la apertura de la Defensoría de los Habitantes, uno de los entes públicos que mayormente ha impactado la labor diaria de defensa de derechos, ha sido la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.). Si bien la entidad prestataria de servicios de salud ha incorporado instancias y mecanismos de denuncia y control de calidad, la tecnificación de la medicina, el engranaje institucional, la falta de planificación administrativa y problemas de actitud y calidad del personal asistencial hacen constante de la tramitación de investigaciones en el área de la prestación de servicios de salud.

Además de la C.C.S.S., otra institución prestataria de los servicios de salud es el Instituto Nacional de Seguros por accidentes de tránsito y riesgos de trabajo. La Defensoría ha conocido en el período que comprende este informe una serie de casos que ejemplifican el indebido accionar de las instituciones prestatarias de los servicios de salud y se insiste en la necesidad de su humanización.

*i. Tuberculosis. Resistencia bacteriana*

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en la cual se manifestaba que un grupo de pacientes que padecen de tuberculosis multirresistente a los medicamentos tradicionales requerían de inmediato recibir tratamiento especializado con Etionamida, Cicloseramina, Levofloxacina, Claritromicina, Amikacina o Metronidazol. Se señaló además que tanto la Etionamida como la Cicloseramina deben ser importados y que por motivo de que la C.C.S.S. estaba tardando mucho tiempo para la compra de estos medicamentos, la salud de los pacientes podría complicarse junto con las serias complicaciones para la Salud Pública<sup>10</sup>.

Efectivamente la C.C.S.S. confirmó que se trataba de un grupo de 14 personas diagnosticadas de tuberculosis resistente identificadas por la Unidad de Vigilancia Epidemiológica (PAVE) de la institución. Además, se constató que estas personas que han creado multirresistencia, deben ser tratadas con medicamentos de segunda generación que no existen en el país, los cuales deben ser adquiridos en casas comerciales extranjeras, previa autorización de la Organización Mundial de la Salud, para lo cual se requiere que el país cumpla con los siguientes requisitos:

- Se debe garantizar que las personas serán internadas en un centro hospitalario por seis meses.
- El centro de salud donde van a ser ingresados debe cumplir con una serie de medidas de bioseguridad.
- El tratamiento debe ser supervisado por personal calificado.

Para que las casas comerciales despachen dichos medicamentos, se debía firmar un convenio el cual se determinó que violentaba la legislación en esta materia, específicamente la Ley de Contratación Administrativa y sus reglamentos, debido a que este acuerdo contenía cláusulas que exigían confidencialidad en el precio y el pago de comisiones, entre otras cláusulas contrarias al sistema jurídico costarricense.

---

<sup>10</sup> Expediente No. 15308-23-2003.

Se tenía previsto que el programa diera inicio en el mes de abril de 2003. Sin embargo los antecedentes del mismo datan del 2001. Para mayo de 2003, la C.C.S.S. canceló el monto correspondiente para adquirir dichos fármacos; pero debido a la ilegalidad en la que se podría incurrir al pactar el convenio de cita con las casas comerciales, se atrasó la fecha de inicio del programa. A esa fecha, se pretendía adquirir los únicos medicamentos que la Organización Mundial de la Salud recomendaba para estos casos, la etionamida y la cicloserina. Actualmente se requiere dos medicamentos nuevos, la capreomicina y el ácido paramino salicílico, que deben ser administrados simultáneamente al paciente.

La C.C.S.S. a través de la Gerencia Médica, ordenó a los hospitales nacionales, la creación de cubículos en cada Centro para ubicar a los pacientes que han sido diagnosticados como tuberculosos multirresistentes, los cuales serían internados por un período no menor a seis meses y recibir la medicación. Dichas instalaciones y medicación deberían ajustarse a los requerimientos que exige la Organización Mundial de la Salud. La Comisión Institucional Multirresistencia de Tuberculosis propuso internar a estos pacientes en sus respectivos hospitales y ser atendidos por el especialista de cada Centro.

Los responsables en cada hospital respondieron que no disponían de recursos para hacerle frente a esa obligación por no contar con una infraestructura adecuada para tratar a este tipo de pacientes. Además, se determinó que la adecuación del espacio físico en los hospitales Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y San Juan de Dios tendría un costo cercano a los treinta mil dólares.

Ante esta situación se decidió contratar, por medio de compra directa, un albergue con todas las condiciones necesarias y suficientes, pero que además tuviera un costo razonable para la institución. Para este efecto se solicitó a la Contraloría General de la República el aval para realizar la Compra Directa. En oficio No 3193, 21 julio 2003, y en oficio No DAGJ-1014, del 29 julio 2003, dicho Ente Contralor dio el criterio para la viabilidad del trámite.

Por otra parte, la Organización Panamericana de la Salud informó que el 8 de agosto del año 2003 ingresaron los dos medicamentos, etionamida y la cicloserina.

Para el mes de setiembre de 2003 la C.C.S.S. se encontraba en el proceso licitatorio de Compra Directa para internar a 14 personas que padecen tuberculosis multirresistente en un albergue médico, mientras se gestaba la compra de los otros dos nuevos fármacos que se requerían, la capreomicina y el ácido para amino salicílico.

La C.C.S.S. informó a la Defensoría, el 4 de setiembre del 2003, que en un plazo de **ocho semanas**, se podría iniciar el internamiento y tratamiento de los pacientes.

El día 21 de octubre de 2003, se conversó con la persona que interpuso esta denuncia quien manifestó que a la fecha los pacientes no habían empezado a recibir el tratamiento. Luego, el día 23 de octubre se conversó con la Presidenta de la comisión institucional (Proyecto Green Light) de la C.C.S.S. para atender esta problemática, quien señaló a esta Defensoría lo siguiente:

- Que ya se elaboraron los protocolos de atención a los pacientes.
- Que la C.C.S.S. ya adjudicó el albergue donde se atenderá a los pacientes. Se trata de un edificio frente a la plazoleta del Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia.
- Que ya se emitieron los cheques para la compra de los 2 medicamentos que hacen falta, que se espera que estén en el país dentro de unas 6 a 8 semanas más, pero

que por gestiones del Departamento de Farmacoterapia de la C.C.S.S., se intentará que estos medicamentos estén disponibles antes de ese plazo.

- Que mientras tanto estos pacientes han estado en observación y control en sus respectivos hospitales.

La OPS, señala que varios países han experimentado un repunte de la enfermedad, como es el caso de Costa Rica. Lo cual de acuerdo con la C.C.S.S., ocurre debido a varios factores, en los que se incluye: a) deterioro de la infraestructura de salud pública y el debilitamiento de los programas de control de la tuberculosis; b) crisis económica y crecimiento de las poblaciones urbanas y rurales marginales con condiciones de vida que fomentan la propagación de la enfermedad; c) expansión del virus del VIH; y d) un incremento en la migración y viajes al extranjero de la población nacional.

En Costa Rica, tal y como lo informó la C.C.S.S., hay un repunte de la enfermedad, especialmente de casos de tuberculosis resistente, el cual es muy peligroso. Además, de acuerdo con la OPS, en un año, una persona enferma pueda infectar a 10 ó 15 individuos, pero con el tratamiento adecuado, los pacientes pueden volverse no infecciosos y por lo tanto controlar la fuente de contagio.

La OPS indica que los pacientes con la enfermedad deben someterse a regímenes de tratamiento de aproximadamente seis a ocho semanas, utilizando al menos cuatro medicamentos durante los primeros dos meses, y otros dos para los próximos meses. **Un tratamiento inapropiado o incompleto puede conducir a la propagación de tuberculosis resistente a incurable y/o la muerte.**

La Defensoría considera que debido al número de casos de tuberculosis reportados en el país, **y sobre todo de los casos resistentes, como en el presente caso**, es necesario y urgente que la C.C.S.S. y el Ministerio de Salud realicen las acciones correspondientes para realizar un **control más estricto** sobre las personas que sufren de esta enfermedad, asimismo, que se capacite a las diferentes clínicas y centros de salud sobre el suministro adecuado del tratamiento.

Además, la Defensoría considera que la C.C.S.S. debe contar con los recursos financieros, recursos humanos, instalaciones y capacitación adecuada para la atención de este tipo de enfermedades. Además debe fortalecer las acciones relacionadas con la prevención de la tuberculosis y de su forma resistente.

La Defensoría emitió un informe final con recomendaciones en el mes de setiembre donde se recomendó a la Gerencia Médica de la C.C.S.S. informar acerca del estado de avance de los siguientes aspectos:

- Adquisición del cuadro completo de medicamentos requeridos para el tratamiento. Es decir los medicamentos que han estado haciendo falta: capreomicina y el ácido para amino salicílico.
- Cumplimiento de las medidas de bioseguridad del albergue donde serán internados los pacientes.
- Plan de atención a las 14 personas durante los seis meses.
- Personal calificado a cargo que tendrá a cargo la supervisión del tratamiento.

Una vez que se acredite que se encuentran los requisitos necesarios, iniciar de inmediato el tratamiento que requieren las 14 personas.

A la Junta Directiva de la C.C.S.S se recomendó informar del plan de prevención de la tuberculosis que estuviere realizando la C.C.S.S.

Como parte del monitoreo de este caso, con fecha 20 de noviembre de 2003, se recibió por parte de la Sub-Gerencia de la C.C.S.S. un informe en el que se señala que se encuentra en trámite la compra directa No. 04-2003 para adquirir los servicios médicos para el tratamiento a los 14 pacientes, la cual para esa fecha se encontraba en la Dirección Jurídica de la Institución para su refrendo legal. Además, se informó que el Comité Central de Farmacoterapia adquirió la capreomicina y el ácido para ánimo salicílico, medicamentos que ingresarían al país a mediados de diciembre de 2003. Finalmente, se señaló que el programa empezaría a regir a mediados del mes de enero de 2004.

En marzo de 2004, la Defensoría obtuvo información por parte del familiar de uno de los pacientes en el sentido de que el programa dio inicio el 27 de enero y que el tratamiento comenzó el 6 de febrero. Además, se mencionó que los 14 pacientes ingresaron al tratamiento, pero una de las personas se retiró.

Los pacientes se encuentran internados en un albergue y permanecerán allí por 6 meses; los hombres se encuentran separados de las mujeres. Además cuentan con muy buenos servicios médicos, de enfermería, e incluso un pastor evangélico los visita con regularidad, les ofrece apoyo espiritual y les hace entrega de objetos de uso personal como ropa. También, existe servicio de televisión y otros medios para hacer menos aflictiva y complicada la estancia de los pacientes, pues se han presentado efectos adversos a los tratamientos tales como vómito, diarrea, mareos que afectan la condición ya de por sí deteriorada de los pacientes.

Finalmente, se menciona que el personal a cargo ha mostrado gran profesionalismo y sentido humanitario por estas personas.

*ii. Declaración de Alerta Verde de la Epidemia del Sida*

La Defensoría de los Habitantes, en su permanente actitud de cumplir con su mandato legal en lo que respecta a la justicia y educación del derecho a la salud, convocó el 26 de agosto de 2003 en el CENDEISSS a los representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan con la problemática del Sida en el país a un taller para analizar el tema y obtener un diagnóstico interdisciplinario, incluyendo la perspectiva de la sociedad civil y personas viviendo con VIH.

Como resultado de ese taller, todos los participantes estuvieron de acuerdo en advertir en una declaratoria dirigida a los habitantes del país y en particular al Estado acerca de la preocupación con la que se mira la situación del sida y las posibles repercusiones a futuro.

En razón de lo anterior, la Defensoría convocó a una reunión de especialistas, para redactar el borrador de dicha declaratoria y someterlo a la consideración de todos los participantes al taller.

Dicha Comisión estuvo conformada por el Director de la Clínica del Sida del Hospital México, el Director del Programa de VIH/sida de la Caja Costarricense de Seguro Social y en ese momento Presidente de la Fundación Vida. Dicha comisión estuvo coordinada por el redactor de la Ley General del VIH/sida y funcionario de la Defensoría.

Luego de sometido el documento a las instituciones participantes del taller, la comisión acordó que la Defensoría diera la voz de alerta, motivo por el cual se preparó una declaración que se ha titulado "*Declaración de Alerta Verde de la Epidemia del VIH/sida*". Se trata del resultado de

esfuerzos coordinados con diversos sectores que representa el sentir de quienes trabajan en VIH/sida y el deseo de mejorar y apoyar las acciones estatales. El documento establece un plazo de seis meses para cumplir con sus recomendaciones, caso contrario se deberá una alerta amarilla y posteriormente, al cabo de otros seis meses, una alerta roja en caso de incumplimiento, dada la gravedad de la situación.

El interés de la Defensoría a través de esta declaratoria es mostrar la opinión de quienes trabajan día a día en atender y prevenir el VIH y fortalecer los esfuerzos para realizar todas aquellas acciones posibles para contener el impacto de la epidemia, por medio de una vehemente llamada de atención al Estado costarricense.

En la parte considerativa de la declaración se indica que desde 1993 la Defensoría de los Habitantes ha conocido de varias denuncias en las cuales se amenaza o han sido incumplidos los Derechos Humanos de las personas que viven con el VIH/Sida en el ámbito laboral, hospitalario, y en general por la falta de prevención y sensibilización de la epidemia.

Se consideró que aún la Ley General del VIH/Sida es desconocida por la población y que su puesta en práctica ha sido difícil por parte de algunas autoridades estatales a quienes corresponde cumplir con determinados mandatos.

La Defensoría considera que el país ha afrontado con acierto la atención de Personas Viviendo con el Sida en lo que se refiere específicamente a la accesibilidad a tratamientos antirretrovirales, no así en lo relacionado al problema de la prevención y la vigilancia epidemiológica, donde se cuenta con serias debilidades que deben ser atendidas de manera inmediata a efecto de proteger las próximas generaciones de jóvenes, hombres, mujeres y niños en riesgo de adquirir el virus.

Señaló el documento de Alerta Verde que la epidemia en el país es considerada, de acuerdo con parámetros internacionales, como de baja prevalencia y de comportamiento cerrado, afectando a grupos específicos de riesgo. Sin embargo, estas características han ido variando y son cada vez más las mujeres que se infectan con el virus del Sida. Se considera que de no tomarse a tiempo las medidas de prevención necesarias, el país puede correr el riesgo de encontrarse, en pocos años, atendiendo una epidemia de características insospechadas con repercusiones catastróficas en todos los ámbitos del quehacer de la sociedad.

Por razones pretéritas como las que se presentaron hace siglos con la Sífilis, el hecho de relacionar a la enfermedad con el sexo, o con minorías por sus orientaciones sexuales, ha contribuido para que el país haya encontrado dificultades, hasta ahora no superadas, para lidiar apropiadamente con esta epidemia.

Se considera, a juzgar por el número de pacientes nuevos que por año están consultando en los hospitales, que al menos una a dos personas al día se están infectando con el virus del Sida en Costa Rica, según las estimaciones del Director del Comité de Sida del Hospital México. Esta patología afecta fundamentalmente a la gente joven en capacidad productiva, demandando altos recursos económicos para satisfacer las necesidades terapéuticas. No se cuenta con una campaña sistemática de prevención dirigida a la población general, sobre todo a los grupos que se encuentran en mayor riesgo de infectarse, los hombres y mujeres jóvenes en vida sexual activa. Sin embargo, en este sentido, el Fondo Global de las Naciones Unidas, contempla todo un plan de mercadeo social dirigido a poblaciones específicas.

Se considera además que existen muchas otras deficiencias del manejo de esta enfermedad en la sociedad que deben ser subsanadas a la brevedad posible y que el grupo de expertos

denunció considerando la necesidad de que el Ministerio de Salud declare esta patología como un problema de Salud Pública.

En razón de las anteriores consideraciones, la Defensoría emitió la que denominó **Declaración de Alerta Verde de la Epidemia del Sida**, y solicitó a las Autoridades Estatales cumplirla en un plazo de seis meses contados a partir del 1 de diciembre de 2003, tal y como se indicó.

El 16 de diciembre de 2003, la Defensoría convocó de nuevo a los participantes del taller a una reunión con el propósito de devolver los resultados de las gestiones realizadas y entregarles oficialmente copia de dicha declaratoria y poder conversar respecto de acciones futuras. En dicha reunión, surgió la posibilidad de que la Comisión Nacional del Sida (CONASIDA) asumiera el compromiso de dar cumplimiento a la Declaración, motivo por el cual, en febrero de 2003 la Defensoría se reunió con los miembros de la CONASIDA con el fin de exponer el contenido de la declaración y hacer formal solicitud de cumplimiento de la misma. En dicha reunión, los miembros de la comisión expresaron su satisfacción por el documento y el esfuerzo de la sociedad representado en la Defensoría, pero solicitó estudiar el documento y realizar aportes para mejorarlo.

En cuando interesa y para conocimiento de los y las señoras Diputadas, esta Declaración señala:

### **1.- Sensibilización.**

**Considerando:** *A pesar de los esfuerzos que se han realizado por parte de las Autoridades de Salud y otras instituciones para abordar el tema de Sida, no ha existido en los últimos años un real compromiso, solidaridad y compasión de las autoridades en salud, educación y justicia, y otras como el Ministerio de la Mujer, INAMU, PANI, IMAS, por abordar en su verdadera dimensión el tema del Sida.*

**Acuerda:** *Motivar a los niveles jerárquicos superiores de las Instituciones de Salud, Justicia y Educación para una mayor sensibilidad con respecto a la epidemia del Sida y las personas vinculadas con Sida (PVS), por medio de un programa sistemático de educación sobre el problema.*

**Estrategia:** *Obtener las condiciones a fin de lograr la comunicación del contenido de este objetivo a esas autoridades.*

### **2.- Visibilización**

**Considerando:** *Que el tema del Sida no es suficientemente informado a la población por las autoridades de las instituciones públicas de nuestro país, a diferencia de otras epidemias, por considerarse un tema tabú.*

**Acuerda:** *Presentar a la opinión pública nacional, por medio de especialistas y autoridades nacionales en salud, con el apoyo de los diferentes medios de comunicación, la realidad con respecto a la epidemia del Sida en Costa Rica, sus causas y sus consecuencias de una manera permanente.*

**Estrategia:** *Presentaciones por Autoridades y expertos en medios de comunicación masiva informando del estado actual de la epidemia y de las acciones que se toman en nuestro país.*



### **3.- Atención integral a las PVS**

**Considerando:** *Que a pesar de que se cuenta con algunas fortalezas en el campo de la atención a los PVS, es aún largo el camino por recorrer en todos los niveles de atención integral, para un trato afable y libre de temores y prejuicios.*

**Acuerda:** *Fortalecer la eficiencia, eficacia y calidez en la atención de las PVS y sus familiares en los distintos niveles de atención en salud de la Institución (C.C.S.S.).*

**Estrategia:** *Fortalecer los programas de educación en sida en todo el país, por medio de las Clínicas de Sida del tercer nivel de atención de la salud.*

### **4.- Vigilancia Epidemiológica**

**Considerando:** *Que el país no cuenta con datos confiables sobre el patrón epidemiológico de la enfermedad, indispensables para un abordaje apropiado de la prevención y la atención del VIH/sida.*

**Acuerda:** *Garantizar la idoneidad de los datos de la epidemia del Sida en Costa Rica que permitan identificar las características y tendencias de la misma, de utilidad para la toma de decisiones pertinentes en el campo de la prevención y el tratamiento del VIH/sida.*

**Estrategia:** *EL VIH/SIDA es una enfermedad de declaración obligatoria de acuerdo con los artículos 15 y 16 de la Ley General del VIH/sida y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud, (decreto No. 30945-S), publicado en la gaceta N° 18, del 27 de enero del 2003. Por lo que la notificación a Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud, es obligatoria siguiendo el flujo del dato de los eventos de notificación obligatoria establecido en las Pautas del Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud.*

### **5.- Prevención**

**Considerando:** *Que ha sido demostrado en otros países el control de la epidemia por medio de la prevención, con disminución de la incidencia, la prevalencia de la enfermedad y su respectivo impacto económico y que nuestro país aún no ha incursionado con la intensidad que se merece en este campo.*

**Acuerda:** *Contar con una campaña sistemática de prevención en Sida, con recursos de apoyo suficientes y diseñado acorde con las prioridades identificadas en el perfil epidemiológico, prescindiendo de prejuicios y tabúes que impidan llevar el mensaje a los grupos que más lo necesitan.*

**Estrategia:** *Convocar a diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales con expertos en el campo, para el diseño de una campaña general y para la población en riesgo y asignar recursos suficientes para su financiamiento.*

## **6.- Tamizaje de la mujer embarazada**

**Considerando:** Que están demostrados en la práctica clínica los beneficios para reducir la infección por VIH en los recién nacidos de madres seropositivas cuando se les suministra el tratamiento antirretroviral.

**Acuerda:** Lograr el apoyo de las autoridades institucionales y sus canales administrativos a efecto de implementar eficientemente el Programa de Tamizaje de la Mujer Embarazada, con el propósito de obtener que en los próximos años ningún niño en suelo costarricense nazca con el virus del Sida.

**Estrategia:** Solicitar vehemente a la Gerencia Médica de la C.C.S.S. para que asuma este Programa dentro de las prioridades de su oficina.

## **7.- Medicamentos antirretrovirales**

**Considerando:** Que es imperativo para cualquier programa de tratamiento antirretroviral contar con medicamentos eficaces y eficientes a fin de evitar el riesgo de la resistencia viral a esos medicamentos, así como garantizar el abastecimiento ininterrumpido de estos fármacos.

**Acuerda:** Velar por la calidad de los medicamentos antirretrovirales, tanto en su eficacia terapéutica, a través de los estudios de bioequivalencia como en sus efectos secundarios, ya sea para genéricos como en fármacos originales, orientado a la adquisición de productos costo/eficientes que mejor benefician a las personas que viven con VIH/sida siempre dentro de las posibilidades económicas de la Institución y del país.

**Estrategia:** Convocar a las autoridades pertinentes de la C.C.S.S., del Ministerio de Salud y a expertos en el manejo clínico de las personas que viven con VIH/sida, a efecto de diseñar el sistema nacional de importación y adquisición que garantice la calidad y eficacia de los medicamentos basado en criterios técnicos claros y validados internacionalmente que garanticen la igualdad terapéutica, acorde con las recomendaciones de la OMS, así como para apoyar los programas de adherencia de las personas que viven con VIH/sida a estos medicamentos. Además, deberá implementar un programa que garantice el abastecimiento permanente.

## **8.- Organización Administrativa Institucional**

**Considerando:** Que las decisiones de los especialistas en el campo del VIH/sida no alcanzan los ámbitos de implementación donde son realmente necesarios.

Que recientemente ha sido creado por la Gerencia Médica de la C.C.S.S. un programa institucional de VIH/sida el cual requiere recurso humano y financiero.

**Acuerda:** Fortalecer administra y financieramente el programa del VIH/sida de la C.C.S.S. e implementar los acuerdos de los especialistas en VIH/sida.

**Estrategia:** Fortalecer las acciones tendientes a que se implementen los criterios de los especialistas en sida.

*Socializar el programa del VIH/sida de la C.C.S.S. y dotarlo de suficiente recurso humano y financiero para el cumplimiento de sus fines.*

#### **9.- CONASIDA**

**Considerando:** *El limitado impacto que a lo largo de los años de existencia ha tenido la CONASIDA para la atención de la epidemia y la poca injerencia que tiene en las instituciones responsables de realizar acciones de prevención y atención del VIH/sida.*

**Acuerda:** *Fortalecer el empoderamiento de CONASIDA y su compromiso con la epidemia para que ésta pueda coordinar efectivamente con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales según las disposiciones de la Ley General del VIH/sida y su reglamento.*

**Estrategia:** *Hacer valer la condición de rectoría del Ministerio de Salud en la materia del VIH/sida.*

#### **10.- Situación Laboral de las PVS**

**Considerando:** *Que somos conscientes de la discriminación laboral de las PVS tanto por el despido como por negar su incorporación al trabajo en razón de su seropositividad.*

**Acuerda:** *Evitar la discriminación laboral de las PVS.*

**Estrategia:** *Comunicar a las Cámaras Patronales y por su medio a las empresas en nuestro país y al Ministerio de Trabajo la injusticia que se comete con las personas que viven con VIH/sida, la ausencia de riesgo de infectar a otras personas por contacto no sexual, y las consecuencias en caso que deba aplicarse el Código de Trabajo, así como las penas impuestas en la Ley General del VIH/sida.*

#### **11.- Hogares y Albergues**

**Considerando:** *el extraordinario apoyo que los Albergues y Hogares brindan como complemento para la atención humanitaria de los enfermos de Sida y la escasez de recursos con que laboran y en razón de que el artículo 28 de la Ley General del SIDA, establece que el Estado debe destinar recursos para los albergues.*

**Acuerda:** *Buscar el financiamiento suficiente y permanente de los Albergues y Hogares a fin de que cuenten con los medios suficientes para su desempeño, considerando que son sustitutos de los hogares de los enfermos y no de camas de hospital, a efecto de que la normativa oficial que los regule se ajuste a la realidad de su actividad.*

**Estrategia:** *Sensibilizar a las autoridades de las Instituciones públicas a efecto de que apoyen con recursos económicos y de otra naturaleza a estos centros y adecuar la normativa a la función que ejecutan.*

#### **12. Ley General del VIH/sida**

**Considerando:** *Que la Ley General del Sida continúa siendo desconocida por la población e incumplida por quienes tienen el mandato de hacerla valer.*

**Acuerda:** Que las autoridades públicas conforme con la Ley General del VIH/sida y su reglamento, así como los sujetos de Derecho Privado cumplan fielmente las disposiciones legales de dicha norma.

**Estrategia:** Divulgar el contenido de la Ley General del VIH/sida, insistir sobre su acatamiento obligatorio y promover los espacios para modificación y mejoramiento.

### **13.- Organización Civil Voluntaria (ONGs).**

**Considerando:** Que existen grupos de la sociedad civil organizados que han venido desempeñándose en distintos campos en la atención integral y la prevención de la epidemia, realizando acciones complementarias u omisas de las realizadas por las instituciones estatales; y que tienen gravísimos problemas para su subsistencia, desarrollo sostenible y articulado entre sí y con el estado.

**Acuerda:** Fortalecer las estrategias de apoyo administrativo, organizacional y financiero que permitan el desarrollo de acciones de las ONG´s en concordancia con los planes del Ministerio de Salud y la C.C.S.S..

**Estrategia:** Establecer una mayor presencia de las ONG´s en la CONASIDA del Ministerio de Salud. Además, deberá fortalecerse la interacción entre ONG´s e instituciones públicas.

Deberá fortalecerse la integración de las ONG´s en los distintos niveles de participación institucional de la C.C.S.S.

La C.C.S.S. y el Ministerio de Salud deberán solicitar el apoyo y la asesoría de las ONGS en materia de VIH, estableciendo canales de comunicación, cooperación y apoyo técnico por medio de convenios para la implementación de acciones del Plan Nacional de Sida del país.

En este momento la institución espera el pronunciamiento de CONASIDA para implementar estas estrategias. Esta proclama fue difundida por algunos medios de comunicación colectiva, incidiendo a criterio de la Defensoría positivamente en la formación de opinión pública y concientización. En este tema la Defensoría ha continuado además su función de investigar las denuncias por irrespeto a los derechos de las PVS, así como en la labor de promoción y divulgación de los derechos de las personas que viven con VIH.

Además en este periodo se ejecutó bajo el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas, así como el apoyo técnico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos un proyecto.

#### *iii. Situación del Hospital San Juan de Dios*

El viernes 1 de agosto de 2003 la Defensoría de los Habitantes acordó iniciar una investigación de oficio en relación con la situación imperante en el Hospital San Juan de Dios y de las extensas listas de espera de los pacientes que deben recibir una cirugía.

La Defensoría tiene conocimiento de que las condiciones de infraestructura en las salas de operación además de la falta del recurso humano adecuado, provocan que en la actualidad esa institución sea incapaz de hacer frente a la demanda de usuarios de ciertos servicios. Es decir, no se puede satisfacer la demanda de una manera eficiente con la capacidad instalada hasta el momento; lo que provoca que las listas de espera sean cada vez más grandes.

Además, en febrero de 2004 se recibió a un grupo de médicos del Hospital San Juan de Dios junto con el Presidente Ejecutivo de la C.C.S.S. con el fin de discutir y buscar soluciones a la situación de listas de espera de este hospital. En dicha reunión se planteó el problema en los distintos servicios de cirugía, así como la preocupación por la situación de infraestructura de varios pisos hospitalarios.

Preocupa a la Defensoría en este sentido, la afectación al derecho a una atención médica oportuna y eficiente y el demérito de la calidad de vida de los habitantes que deben esperar meses para ser operados. De ahí la importancia de estudiar las causas reales a efectos de proponer reformas tendientes a reducir el tiempo en las listas de espera.

Cabe indicar que se trata de un problema que viene desde hace tiempo y que por no resolverse con la celeridad requerida el servicio de cirugía estaría en peligro de colapso (el servicio de cirugía del hospital San Juan de Dios), por lo que se hace urgente la toma de decisiones para resolver el asunto.

Mediante el oficio No. 3247-DG-2003 del 25 de agosto de 2003, la Dirección Médica del Hospital San Juan de Dios informó acerca de las gestiones realizadas hasta ese momento para resolver dicha situación, entre las que cabe indicar la creación de nuevas plazas, especialmente en enfermería y anestesia, así como la puesta en práctica de un plan de contingencia. Todo además con previsión de que este personal también labore en el nuevo edificio de medicina.

Para efectos de monitoreo y en razón de que han transcurrido varios meses de ese primer informe, la Defensoría continúa verificando el estado de avance de las gestiones realizadas por la C.C.S.S. y dicho hospital.

Adicionalmente, durante la tramitación de esta investigación se recibieron informes acerca del abandono, de las nuevas máquinas de anestesia que están deteriorándose en las bodegas del hospital, además de la compra de sillones de hemodiálisis que no reúnen las condiciones ergonómicas para los pacientes de ese servicio. También existe intención de pasar la consulta externa del Hospital San Juan de Dios al Edificio *Rofas* que, al parecer, no reúne las condiciones técnicas, antisísmicas, ni arquitectónicas para este fin. Además, en los últimos treinta años se ha mantenido invariable el número de plazas de fisioterapia y asistentes.

En este momento los trabajadores se han visto en la obligación de suspender la aplicación de diversos tratamientos como el uso de diatermias, microondas, tanque de remolino, parafina, estimuladores eléctricos, ultrasonidos, y equipo de mecanoterapia, infrarrojos, ultravioletas, ya que los equipos están obsoletos, o dados de baja. Además, se cuenta con escaso equipo activo o se encuentran en mal estado, lo que provoca una exposición constante de riesgo físico para los pacientes y los mismos fisioterapeutas y asistentes. Se tiene conocimiento que tampoco se cuenta con secretaria, ni siquiera con una computadora para la asignación de citas en forma ágil y eficiente en ese servicio; la infraestructura es pésima, no existe buena ventilación y faltan materiales. El acceso al edificio es difícil tomando en cuenta que la mayoría de los pacientes sufren severas discapacidades o son adultos mayores. Según documentación aportada a esta Defensoría, la situación se ha puesto en conocimiento de las jefaturas correspondientes desde hace muchos años y nunca se ha recibido una respuesta a la problemática expuesta.

Este tipo de casos un monitoreo continuo del progreso de las gestiones que al respecto se realicen para resolver la situación planteada.

El Hospital San Juan de Dios informó que *las gestiones realizadas hasta el momento han tenido poco* resultado positivo, pues el aporte de nuevas plazas ha sido insuficiente para lograr los objetivos. Sin embargo, se está gestionando la creación otras más.

Además, se informó que el servicio de Emergencias del Hospital está prácticamente colapsado por falta de espacio físico. El proyecto de solución definitivo sería la construcción del edificio de Emergencias en el terreno recién adquirido por la C.C.S.S. al costado sur del Parque Braulio Carrillo (antigua Cervecería Costa Rica), a un plazo no menor de diez años. La única alternativa que se ha encontrado viable y a corto plazo es el traslado de la mayor parte del Servicio de Consulta Externa al tercer y cuarto piso del edificio Rofas, cuyo ofrecimiento por parte de la Corporación Raventós se supone que garantizaría condiciones extraordinarias de comodidad para pacientes y médicos, por lo que el señalamiento de que no cumple con las condiciones técnicas y arquitectónicas es absolutamente infundado, según la Dirección Médica del Hospital San Juan de Dios. En cuanto al supuesto riesgo técnico, la Corporación ha asegurado a las autoridades del hospital que el edificio fue totalmente remodelado y reforzado adecuadamente.

El informe del Hospital señala que con este traslado a un edificio tan cercano y en las condiciones que se propone, permitiría ampliar en forma casi inmediata el Servicio de Emergencias, ampliar la Farmacia de Emergencias que actualmente está en problemas de espacio y trasladar algunos servicios como el de Endoscopia, Gastroenterológica (gastroskopios, colonoscopias, rectoscopias), que trabajan en hacinamiento.

El Hospital señaló además que la Unidad de Fisioterapia ha tenido algunos problemas internos. Se realizó una reunión en la cual se acordó un estudio de auditoraje operacional, en el cual se determinó la realidad laboral de esa Unidad, para lo que se encomendó a la Administración su atención.

En cuanto al Servicio de Anestesia, los informes hospitalarios establecen que:

- En el año 2000 se instalaron 15 máquinas de anestesia Dates Ohmeda modelo SE.
- Durante el mes de febrero de 2003, se instalaron 6 máquinas de anestesia Dates Ohmeda Aestiva y en diciembre de ese mismo año fueron instaladas 6 máquinas Dates Ohmeda ADU.
- En la bodega de Preanestesia se encuentran 7 máquinas Ohmeda Módulos II, que ingresaron al hospital en 1987; dichos activos se encuentran descompuestos y el costo de reparación es muy alto.

En cuanto a las seis sillas de la Unidad de Hemodiálisis, se señala que éstas fueron adquiridas en setiembre de 2003 y que según lo manifiestan los pacientes, los médicos y las enfermeras, estas sillas cumplen satisfactoriamente las necesidades.

Sobre los problemas expuestos la Defensoría realizó las siguientes consideraciones en atención al derecho de acceso a los servicios de salud.

El Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.) establece en el artículo 75, inciso 6 que:

*"Todos los pacientes y los asegurados de la Caja Costarricense de Seguro Social tienen los siguientes derechos:"*

*(...)*

*6.- A recibir la información necesaria sobre su estado de salud en términos que el paciente pueda entender, así como a las implicaciones que conllevan una intervención o tratamiento al que debe ser sometido. Deberá ser informado de la razón de solicitud de cualquier medida diagnóstica, terapéutica o petición de prueba complementaria y **de las demoras en la espera de los servicios.**" (El resaltado no pertenece al original)*

De este modo, no sólo la C.C.S.S. debe evitar que se generen listas de espera, sino que cuando ello ocurra, el paciente debe ser informado acerca del motivo por el cual existe una lista de espera.

Sobre el particular cabe indicar que es usual que exista una lista de espera en los servicios de salud tanto públicos como privados. Con regularidad se habla de ella en sentido negativo. La lista de espera tiene un sentido de ordenación de prioridades que se establecen de frente a la oferta y la demanda de servicios de salud y que se intenta resolver mediante criterios médicos y éticos. Otra cosa es que los tiempos de espera sean superiores a los tolerables según criterio de especialidad médica y según los factores sociales y personales / familiares en cada caso.

En razón de lo anterior, es importante establecer el concepto de lista de espera. En el ámbito internacional existe consenso que se entiende por lista de espera el conjunto de pacientes que en un momento determinado se encuentran pendientes de una intervención quirúrgica cuya demora existente no debe estar indicada médicamente ni ser consecuencia de la voluntad del paciente. Son procedimientos quirúrgicos no urgentes, que van a utilizar quirófano -con independencia de si precisa hospitalización- y que se incluyen en la lista cuando hay una indicación quirúrgica cierta.<sup>11</sup>

Las listas de espera tienen rostro humano, son los pacientes y familias que esperan recibir atención médica cuando el sistema se los permita. El problema surge cuando la lista supera el criterio de razonabilidad y la respuesta institucional es *burocratizada* y *despersonalizada* como la ocasionada en un servicio especializado del Hospital San Juan de Dios en que *"con un pequeño esfuerzo, se resuelva en 90 días, operando un paciente diario"*.

Las listas de espera son una fuente permanente de iniquidad que plantea serios problemas éticos y de protección del derecho a la salud de los usuarios de los servicios de salud. Desde el punto de vista de los derechos de los pacientes, durante el tiempo de espera -injustificado- se interrumpe el derecho a la protección de la salud, con lo cual quedan en entredicho los principios de universalidad, libertad de acceso y gratuidad. El problema de las listas de espera provoca inequidad que afecta preferentemente a la población más débil y más desfavorecida.

*"Constituyen una contradicción, una paradoja y una perversión del mismo. Son el instrumento por el que se regula una demanda creciente y un gasto sanitario sin control. Pero también son fruto de una mala planificación y déficit en la distribución de recursos cuando las listas de espera superan los límites tolerables. Es una contradicción cuando las Administraciones responsables hacen un esfuerzo por disimularlas cuando la solución está en disminuirlas. Es una paradoja del mismo*

---

<sup>11</sup> John Darpón, Director General de Asistencia de Osakidetza; Enrique Gómez, Director de Atención Especializada de Osasunbidea; Rafael Matesanz, especialista en Atención Primaria y Especializada y Juan José Equiza, Gerente del Hospital Clínico de Madrid. DIARIO MEDICO. 15 de junio de 2000.



*cuando el derecho a la protección de la salud no se acompaña de las condiciones para hacerlo efectivo. Y es una más de sus perversiones cuando se ha convertido en un estado de error permanente lo que debería ser una excepción.* " <sup>12</sup>

Además, la lista de espera tiene un costo social que asume la familia y económico que asume el sistema de Salud Pública. Tiene costos de tipo administrativo (controles, listas, respuestas y quejas de los pacientes), de salud (controles nuevos, complicaciones, repetición de pruebas, medicación, derivaciones, urgencia).

En el paciente, como es natural, aparecen complicaciones irreversibles. La falta de resolución de un problema conocido o el desconocimiento del diagnóstico definitivo como es común ante la espera por una prueba diagnóstica provoca sufrimiento, pérdidas laborales, ya que alargar el tiempo de espera afecta las probabilidades de los pacientes de incorporarse de nuevo al trabajo. Además se produce interrupción del proyecto vital y familiar (la vida se detiene) lo que afecta definitivamente a la calidad de vida provocando sensaciones que van desde la inutilidad y al desamparo. En este sentido, la orientación y la información a los habitantes es importante para atender este problema: la población debe comprender que hay plazos que son razonables.

La inclusión en una lista de espera estigmatiza lo cual provoca un aumento en la percepción de los síntomas y amenazas de la enfermedad. El enfermo se percibe más enfermo o puede inducir o aparentar nuevas enfermedades bien orgánicas o de la esfera afectiva, que provocarán indudablemente nuevos tratamientos, nuevas pruebas, incluso nuevas derivaciones lo que además de engrosar las listas de espera genera mayor sensación de abatimiento, inutilidad, desamparo, gasto médico.

La lista de espera genera inconformidad en los pacientes y sus familias. La relación médico-paciente se deteriora, lo cual causa más insatisfacción en el paciente y frustración en el médico.

Como se señaló, la lista de espera quirúrgica –en todo el mundo- la deben formar los pacientes no urgentes. En las listas de espera quirúrgicas deberían estar los enfermos que clínicamente pueden esperar. Cuando el problema existe, se señala que lo ideal es clasificar a los pacientes, pero la experiencia internacional demuestra que esto es muy difícil. A este efecto se suele hacer categorías según patologías, severidad, complicaciones, edad, profesión, expectativas. El clínico es el que decide quién entra en lista de espera y lo clasifica como preferente u ordinario. Cada servicio tiene sus criterios de inclusión y priorización de la lista para sus centros. Para definir la lista de espera hay que establecer algunos parámetros: número de personas en espera, plazos máximos y demora media. Sin embargo, para el paciente, el número es irrelevante, lo que le importa es el tiempo que va a tardar en ser operado.

En Europa, se ha empezado a solicitar el criterio de las sociedades científicas para definir por patologías cuánto sería razonable esperar.

En todo caso, se señala que la lista de espera en cero (0) es catalogado como un derroche y un despropósito, pues esto significa tener recursos ociosos esperando un paciente para operar<sup>13</sup>.

*"Abrir las tardes porque sí no es la solución; primero, porque introduce un elemento perverso, porque entonces sí que se genera más demanda. El objetivo no es operar*

---

<sup>12</sup> Juan José Rodríguez Sendín. Taller de Trabajo. RESPONSABILIDAD Y LISTAS DE ESPERA. *El problema de las listas de espera en el SNS. Discordancias, ética y equidad*. VII CONGRESO DE DERECHO SANITARIO. Madrid 19-21 de octubre de 2000.

<sup>13</sup> John Darpón y otros. op. cit.

*más, sino dejar la lista por debajo de cierta cifra. Si no, estás poniendo el incentivo donde no debes.*<sup>14</sup>

Es decir, pretender llegar a cifras muy bajas es también un problema pues en este supuesto se estaría manteniendo una estructura costosa y poco eficiente. Los expertos señalan que ni los sistemas privados tienen como objetivo la lista de espera cero. La espera media es un indicador, pero lo que más preocupa es el tiempo real de espera. A este respecto, existe un estándar internacional más o menos objetivo, que establece que el 80% ó 90 % de las personas en lista de espera debe estar dentro de los 3 meses y que nadie debe superar los 6 meses.

Las listas de espera son, en opinión de algunos especialistas, el problema por excelencia de los sistemas de salud de todo el mundo. Todos los países, incluidas las naciones desarrolladas enfrentan este problema de salud pública y continúan haciendo esfuerzos por controlar sus causas y consecuencias.

El comité de expertos sobre listas de espera de la Comisión Europea ha elaborado un documento en el que dice que los Estados deben definir sus objetivos y poner sobre la mesa los datos de la situación real y a partir de ahí, decidir qué hace falta para conseguirlos. Ahí si entrarían en acción mecanismos de cooperación de los servicios de salud que se articularían a través del Consejo Interterritorial. Los puntos de partida son muy distintos. Eso por lo menos supondría que cada servicio decida si su prioridad es reducir los tiempos de demora.

Desde otro punto de vista el sistema de listas de espera es un importante recurso para las autoridades europeas: un medio para evaluar la capacidad hospitalaria y la elección de prioridades de acuerdo con las directrices nacionales. Los pacientes de prioridad preferente reciben tratamiento de inmediato. Los pacientes de segunda prioridad –enfermos graves– tienen garantía de lista de espera y tratamiento asegurado antes de tres meses. Los demás enfermos deben esperar hasta que haya vacantes. El sistema de listas de espera fue implantado en 1990.

Se señala que –en gran medida– la posibilidad de incidir en las causas de las largas listas de espera está en el fortalecimiento del Primer Nivel de Atención en Salud y en la distribución equitativa de los recursos, como en otras oportunidades lo ha señalado esta Defensoría.

Todo lo mencionado obliga a actuar con eficacia y equidad contra las listas de espera y otorga a esa obligación ética de primer orden una relevancia especial. En consecuencia desde un punto de vista ético poner los medios para reducir las listas de espera se suma a la obligación de defender la salud e integridad física y moral del paciente cuando un sistema de financiamiento público emplea mal los recursos atenta contra la equidad de un tercero.

Como se señaló, debe fortalecerse el Primer Nivel de Atención de la Salud. Es importante recordar que la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades cuentan con tres niveles de intervención. Mientras que la prevención primaria se dirige a toda la población intentando mejorar el nivel general de la salud mediante las tareas inmunización y sanidad ambiental, entre muchas otras; la prevención secundaria se ocupa principalmente del diagnóstico temprano de las enfermedades como por ejemplo la detección temprana del cáncer, la hipertensión y las enfermedades venéreas. Finalmente, la prevención terciaria se ocupa de evitar y atender la discapacidad total en aquellos que han enfermado y asegurar calidad de vida a las personas con problemas crónicos e incurables<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Juan José Rodríguez Sendin. op. cit.

<sup>15</sup> Dever (Allan). *Epidemiología y Administración de Servicios de Salud*. Organización Panamericana de la Salud. 1991. Pags. 8-9.

En la medida en que se refuerce el primer nivel de atención dotándolo de la capacidad de resolver situaciones en ese ámbito ya sea en los Equipos Básicos de Atención en Salud (EBAIS) o en las Clínicas periféricas será posible resolver los problemas que se presentan en la atención de pacientes referidos a los niveles superiores de atención médica.

En el caso particular de los servicios oncológicos, debe recordarse primeramente que la enfermedad del cáncer comporta características que requieren ser analizadas por separado.

Como punto de partida debe tenerse presente que al igual que en muchos países, en Costa Rica los tumores constituyen la segunda causa de mortalidad.

Para complementar la atención a los pacientes, reducir la lista de espera y utilizar equipos de moderna tecnología, la C.C.S.S. efectuó la compra de servicios privados de acelerador lineal, (medida que ha sido cuestionada por la Defensoría), se agilizaron los trámites de compra de equipos nuevos, se construyó en el Hospital México las instalaciones especiales necesarias, entre otras. Recientemente se ha visto como la C.C.S.S. ha adquirido los acelerados lineales que eran tan necesarios, luego del accidente ocurrido con la bomba de cobalto de 1996.

El Instituto Costarricense contra el Cáncer (I.C.C.C.), cuya actividad también ha sido objeto de análisis por parte de la Defensoría ha apoyado el programa nacional de detección temprana de cáncer cérvico uterino, contratando técnicos para el Laboratorio Nacional de Citología.

Como se observa, el país realiza esfuerzos importantes para detectar y atender a tiempo el cáncer (a pesar de los señalamientos que anteriormente ha hecho la Defensoría en relación con la forma mediante la cual se trata el cáncer en el país). Es decir, que mediante la detección y tratamiento de manera precoz es posible detectar y curar a tiempo- cuando ello es posible- la enfermedad del cáncer y evitar el desenlace de la muerte.

Esto es, que si se encuentra en vigencia un programa efectivo de detección sistemática del cáncer ya sea de orden masivo o bien dirigido a ciertos grupos específicos de población, como las mujeres, esta medida debe necesariamente tener previsto un tratamiento precoz y eficaz tendiente a la reducción de la mortalidad o de la morbilidad por cáncer. En este sentido, si el tratamiento no se ofrece de forma oportuna o bien no es eficaz, el diagnóstico precoz solo servirá para aumentar el intervalo durante el cual el individuo sabe que tiene la enfermedad.

El éxito de un programa de detección precoz del cáncer requiere entre otras cosas, que la detección mejore el pronóstico, es decir que exista un buen tratamiento y que éste sea efectivo.<sup>16</sup>

Lo anterior obliga a pensar que si se instaura un mecanismo de detección precoz del cáncer no es ético que el Estado no cuente con las posibilidades de ofrecer tratamiento efectivo y oportuno.

En razón de lo anterior, las listas de espera en oncología no pueden responder a los mismos criterios que para el resto de las patologías, pues como se conoce bien, dependiendo de la severidad del cáncer conforme con la clasificación que se haga de él y de la posibilidad de que el diagnóstico forme parte de los programas de detección sistemática, la urgencia puede ser inminente, de modo que la preservación de la vida es la prioridad que debe establecerse.

---

<sup>16</sup> López-Abento Ortega (Gonzalo). Epidemiología y Prevención del Cáncer. Salud Pública. Mc.Graw-Hill-Interamericana de España S.A. U.. Madrid. España. 1998. Página 607.

Finalmente, la tasa de mortalidad del cáncer en Costa Rica explica por sí misma la elevada probabilidad que existe de morir por esta enfermedad por lo tanto, no deben existir listas de espera injustificadas ni para referir a los pacientes a los servicios quirúrgicos, ni para ser referidos a los servicios de radioterapia o quimioterapia. En caso de que existan listas de espera en el Servicio de Oncología, éstas deben ser cortas y absolutamente razonables en razón de que la emergencia oncológica -como la cardíaca- califica como emergencia relativa.

El tiempo opera en perjuicio de la salud física y emocional del paciente, de modo que evitar que la espera sea innecesaria sirve a los efectos de la productividad de un hospital y evita complicaciones que el paciente que no tiene razón de soportar innecesariamente.

Finalmente, la Defensoría considera necesario recordar e insistir acerca de las características del servicio público y en especial el de salud, en la oportunidad del tratamiento:

*"Cuando una persona hace uso de los servicios de salud de un hospital o clínica, en su mayor parte la calidad de la atención médica que reciba ese paciente dependerá del oportuno tratamiento que reciba por parte del personal de salud que lo atienda. La oportunidad de un servicio público, sobre todo tratándose de los servicios de atención médica que presta el Estado debe ser tomada en consideración a fin de determinar la calidad de atención médica que recibe la población. Los demás elementos del servicio público: la continuidad, la eficiencia, la adaptación a los cambios del régimen legal o en la necesidad social que se satisface y la igualdad del trato a los beneficiarios deben ser también considerados."*<sup>17</sup>

*"El derecho de los pacientes a obtener un diagnóstico oportuno y un servicio continuo se encuentra garantizado por el Reglamento del Seguro de Salud. Al respecto la Ley General de la Administración Pública establece los principios elementales a los cuales se debe someter la prestación del servicio público, de allí que en definitiva como servicio público en salud debe cumplir con eficiencia, regularidad, continuidad y oportunidad."*<sup>18</sup>

*"Es fácilmente concluyente que para las miles de biopsias pendientes de diagnóstico con plazos de tres y cuatro meses, la ausencia de información ha significado el desconocimiento real de su patología con el daño emocional que ello implica, en casos de enfermedades graves la falta de tratamiento adecuado que le brinde la oportunidad de un mejoramiento en su estado de salud, así como la falta de información acerca de los mecanismos alternos de realización de exámenes que haya implementado la institución hospitalaria, ya sea mediante la realización de la biopsia en el sector privado y su posterior reembolso a cargo de la C.C.S.S. o garantizando su realización intrahospitalaria.*

*En suma, el éxito del tratamiento en casos de gravedad como podría ser una patología de cáncer depende en gran medida del adecuado manejo inicial que se le administre. El enfermo con cáncer posee una patología de gran complejidad por lo que es necesario una adecuada coordinación entre el cirujano, radioterapeuta, patólogo, oncólogo entre otros especialistas, que permitan el manejo y aplicación de la mejor técnica terapéutica en la región afectada."*<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Expediente No. N° 250-23-98 y 261-23-98 . Oficio No. DHR- 9809738-98.

<sup>18</sup> Expediente N° 4823-21-98 y N° 5606-23-98. Oficio No. DHR- 9811649-98

<sup>19</sup> Expediente N° 4823-21-98 y N° 5606-23-98. Oficio No. DHR- 9811649-98

*iv. Una visión integral de un problema de corrupción en los servicios públicos de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social: Los Biombos*

La Defensoría de los Habitantes le ha dado seguimiento al problema que desde hace varios años enfrenta el usuario de los servicios públicos de salud, cuando para el acceso eficaz y oportuno de los mismos, se ve obligado a cancelar alguna suma de dinero al prestatario. Si bien es cierto por tratarse ésta de una conducta tipificada en la normativa del ordenamiento jurídico costarricense y por tanto de competencia de los Tribunales de Justicia, la Defensoría no dispone de potestad para investigar los hechos subjetivos que puedan ocasionar alguna lesión en el habitante, no obstante y tratándose de un problema en la prestación del servicio público, se ha dado a la tarea de valorar las acciones, que con el objeto de corregir el problema ha implementado la administración de la Caja Costarricense de Seguro Social. En ese sentido, la Defensoría llama la atención de la comunidad nacional, del Estado y en particular de las y los señores Diputados de una conducta reprochable que mina la confianza en el sistema. Se aborda este tema desde un enfoque de derechos humanos para demostrar que la conducta impropia por parte de un profesional en salud constituye más que un ilícito porque lesiona todo un sistema de derechos.

- **Estado de la situación a lo interno de la Caja Costarricense de Seguro Social.**

La Junta Directiva de la C.C.S.S. inició sus acciones en esta materia desde el año 2000, no obstante no fue hasta marzo del 2002 a raíz de una serie de cuestionamientos públicos que anunció una campaña contra los denominados biombos. En lo pertinente indicó:

*1-Autorización para la contratación de detectives que atiendan las denuncias y otras situaciones que se verifiquen en la prestación de servicios de salud.*

*2-Disposición de la Junta Directiva de hacer de conocimiento del Ministerio Público todos aquellos informes de la Auditoría Interna relacionados con prácticas incorrectas.*

*3-Creación de la Superintendencia General de Servicios de Salud.*

*4-Instalación de una red de más de 100 Contralorías de Servicios en los establecimientos de salud de la institución.*

*5-Creación de la Auditoría Médica.*

*6-La elección y nombramiento de las Juntas de Salud.*

*7-Programa sostenido y definido de reducción de listas de espera.*

*8-Aprobación del Código de Ética de los Funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social.*

*9-Suscripción del Convenio con la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial a fin de se disponga de los controles e instrumentos efectivos para asegurar la prueba en perjuicio de los denunciados.*

*10-Conformar una Comisión de especialistas encargados de elaborar las reformas a los procedimientos disciplinarios internos.*

*11-Directriz a las Direcciones de todos los centros de atención médica a efecto de que se aprueben planes locales para el combate de las prácticas ilícitas. En dicho acto se indicó que los Directores serán responsables por los actos de esta naturaleza que ocurran en el centro.*

*12-Una campaña de información masiva.*

*13-Reglamentación de un proceso gradual de conversión del empleo de los profesionales en la salud de la Caja bajo el principio de dedicación exclusiva.*

*14-Se evaluará la posibilidad de presentar un proyecto de ley para despenalizar la conducta del asegurado afectado por un biombo.*

En julio del 2003, la Gerencia Médica informó a requerimiento de la Defensoría, las acciones que había desarrollado la C.C.S.S. hasta la fecha y que constituirían la pauta de seguimiento a saber,

De los resultados concretos de estas medidas, la Defensoría carece de información por lo que refuerza la idea de que el abordaje del tema y su corrección debe necesariamente estar en la agenda de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social como punto central en defensa de los derechos e intereses de los y las usuarios del servicio.

- **Contexto**

La acepción "biombo" es un concepto utilizado dentro de la jerga popular y que tiene como objeto la definición de diferentes formas de corrupción realizadas por funcionarios públicos -en el ejercicio de su función- del sector salud. La marca indeleble de la corrupción ha transformado gran cantidad de áreas del quehacer público de varios Estados en el mundo. El campo de la salud pública no ha escapado a ello. En Costa Rica cuyo sistema goza de muy buena credibilidad<sup>20</sup>, y muestra un importante avance según los principales indicadores de desarrollo social, en el campo de la salud, no significa que prácticas comunes de corrupción no hayan permeado la prestación del servicio.

En este campo del quehacer humano, donde privan los valores más importantes en la escala de derechos fundamentales, a saber la vida y la salud de las personas, resultaría inaceptable que se haga uso abusivo de las necesidades de los usuarios, se violenten sus derechos y se utilice la función pública como un instrumento de poder, para satisfacción de intereses particulares. No obstante, la experiencia ha demostrado que son múltiples los casos, que con ocasión de la prestación del servicio público de salud, el ejercicio de lo que es una obligación asumida en el contrato de trabajo, funciona ahora como un mecanismo de enriquecimiento ilícito y un acto abusivo de la necesidad de atención de un habitante.

Ha sido de conocimiento público<sup>21</sup> y objeto de reconocimiento de las mismas autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, que el problema de "biombos", es decir el cobro improcedente de dinero a cambio de la prestación de servicios de salud públicos –entre otros-, cada día resulta ser una práctica más frecuente en los hospitales públicos. Dentro de estas prácticas ilícitas se han enumerado: el robo de material médico, ausentismo del personal de medicina y enfermería, cobros ilegales por servicios, pagos excesivos por insumos y servicios

---

<sup>20</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Diagnóstico Corrupción 2001.

<sup>21</sup> La Nación, Revista Dominical, domingo 14 de diciembre del 2003.

contratados, favoritismo en nombramientos y promociones, uso no autorizado de instalaciones para la práctica privada, referencias innecesarias a consultorios privados, etc; todas formas evidentes de corrupción que lejos de erradicarse, se convierten en prácticas comunes, consideradas a veces hasta normales entre los prestatarios de los servicios.

Las nuevas realidades sociopolíticas han transformado la sociedad en un colectivo que privilegia los valores económicos frente a los valores ético-morales y humanistas. En este sentido, siendo el objetivo fundamental del Estado y sus instituciones *el bien común*, la orientación de cualquier actividad tendiente a la satisfacción de los intereses particulares, resulta lesiva de los derechos e intereses de los habitantes y por tanto objeto de atención, control y supervisión, en primera instancia de la Administración activa y consecuentemente de los órganos de control, entre ellos la Defensoría de los Habitantes.

- **Un enfoque de derechos**

El fenómeno de la corrupción en el campo de la salud no debe analizarse como una mera falta o delito susceptible de sanción. Las diferentes prácticas ilícitas que se denuncian en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, deben contextualizarse dentro del marco de funcionamiento de la seguridad social y de las deficiencias que como servicio público presenta. Los principales problemas que existen en la seguridad social y que están demostrados, constituyen las causas que fomentan el acaecimiento de conductas indebidas dentro de la práctica sanitaria. La constante dilación de atención en salud, materializada en las ya conocidas listas de espera, resultan ser el elemento que viabiliza el acaecimiento de hechos anómalos dentro del campo de la salud, sin perjuicio de los problemas de equipamiento, falta de recursos humanos, infraestructura, entre otros. Siendo la vida y la salud<sup>22</sup>, los valores más importantes de la persona humana, es plausible pensar que el usuario de los servicios, realizará cualesquiera actos que le permitan proteger aquellos, en el menor tiempo posible.

Del acaecimiento de una práctica ilícita, particularmente el cobro de honorarios por la prestación de los servicios públicos de salud de una forma más rápida y con mayores garantías, resultan necesariamente afectados otros derechos de los demás habitantes, que por razones meramente económicas –no disponer de los recursos para cancelar los servicios- no deberían de ser transgredidos.

Resalta en este contexto, la afectación a la **igualdad** de los usuarios de los servicios, principio enunciado por el ordenamiento jurídico costarricense y particularmente como principio rector en la filosofía de la seguridad social en Costa Rica. El principio de igualdad se encuentra consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política y supone un trato igual para situaciones de igual naturaleza. En este sentido la Sala Constitucional ha señalado:

*" el principio de la igualdad tal y como ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente*

---

<sup>22</sup> El Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, en su artículo 10 señala:

*" 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.*

*2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: (...)*

b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado."



*por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana. En cambio deben ser tratados desigualmente en todo aquello que se vea substancialmente afectado por las diferencias que naturalmente median entre los ciudadanos ". Res 7182-94.*

Bajo este criterio a todo habitante le asiste el mismo derecho de atención y disfrute de servicios y no existe causa para establecer discriminación alguna por razones **económicas**, étnicas, religiosas o ideológicas y de ninguna otra naturaleza que atenten contra la dignidad humana.<sup>23</sup> El principio de igualdad le garantiza a toda persona humana que, independientemente de la patología que enfrente, tendrá igual acceso a una atención médica de la más alta calidad posible para el restablecimiento de su salud.

Existiendo un acuerdo entre el profesional en salud y el usuario, se crea necesariamente una condición de desigualdad en relación a los demás sujetos, es decir se genera una causal de discriminación en perjuicio de quienes, teniendo el derecho a una atención médica oportuna, -pero por carecer de medios económicos que permitan atender su necesidad de salud y satisfacer los intereses personales del profesional-, se ven "postergados" a disfrutar oportunamente de dicho servicio. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ha definido la discriminación de la siguiente manera:

*"Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, que tenga por objetivo o el resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas" <sup>24</sup>*

Ejemplo de ello podría resultar que en una lista de espera, de un servicio de ortopedia, un paciente que ostenta el puesto número 165 para cita operatoria, cancele la suma correspondiente al profesional que se lo propone y se adelanta a aquel que por justicia y condición de salud dispone del primer puesto.

En el mismo sentido y no de menor importancia, el acaecimiento de un biombo implica la violación al **principio de oportunidad y acceso a la atención médica**. Siendo el servicio de salud un servicio público, debe éste responder a las necesidades de los usuarios, en el espacio y tiempo que el requerimiento de salud del particular demande. No resulta necesario demostrar, que el atraso en un proceso de atención médica puede resultar dañoso, con graves consecuencias para la salud de la persona.

De esta forma y como consecuencia de un hecho anómalo, los procesos de atención en salud evidencian un retraso, toda vez que la inversión de tiempo que realiza en forma ilegal el profesional en la atención del paciente, es restada a los usuarios que por derecho y en esa oportunidad, les corresponde ser atendidos. Un trato equitativo e inclusivo con el usuario significaría que toda persona tendría el derecho –teórico y práctico- de disfrutar de las más y mejores oportunidades que le permitan mantener y mejorar su calidad de

<sup>23</sup> Reglamento del Seguro de Salud, artículo 2.

<sup>24</sup> Protección de los Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1997, p. 276

vida, de tal suerte que el perjuicio que le ocasiona la práctica ilícita es además de ilegal y sancionable penalmente, violatoria de los derechos humanos de los demás.

Parte de la filosofía que impera y motiva en la proliferación de este tipo de actividades, es la creencia que el servicio de salud otorgado por la C.C.S.S. constituye un servicio de "caridad", no costado por el solicitante. Asimismo bajo la falacia de que para disfrutar de un servicio de calidad dentro del mismo sistema, debe restituirse en forma paralela un pago al profesional a cargo, toda vez que las características del servicio público de salud reflejan un sistema de por sí desgastado, no siempre de óptima calidad y no pocas veces inoportuno y deficiente.

En este orden de ideas y bajo la línea del **derecho humano al buen gobierno**<sup>25</sup>, la administración de los recursos públicos invertidos en los procesos de atención en salud, implica el uso eficiente, responsable, transparente y efectivo de los mismos, de tal forma que se garantice la satisfacción del interés público de protección.

Siendo así las cosas, no resulta de recibo que los problemas de administración eficiente y oportuna de los recursos, permitan el desarrollo de prácticas ilícitas. Se propicia así, que el habitante, ante la ineficiencia en la prestación del servicio, se vea en la necesidad de coparticipar en un hecho ilícito para disfrutar de lo que por derecho le corresponde. Pareciera entonces, que el uso deficiente de los recursos y la ausencia de efectividad en la producción de resultados que satisfagan las necesidades de las personas, es una causa directa de este mal tan arraigado en la sociedad.

El desarrollo de los llamados "biombos" no es más que una de las múltiples formas de corrupción que existen en la Administración Pública y que no es otra cosa que una desviación de la actividad estatal, que por norma de principio debe perseguir el bien común, hacia la búsqueda de intereses particulares que satisfacen a unos pocos. Se da entonces una: *"distorsión significativa que existe entre la sociedad que formula exigencias y el Estado que no puede o no quiere responder convenientemente a las mismas"*<sup>26</sup>.

Ya ha indicado esta Defensoría que resulta urgente que dentro de las prácticas administrativas de las instituciones públicas, entre ellas la Caja Costarricense de Seguro Social se incorporen los **principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficiencia, equidad e inclusividad** entre otros, como mecanismos garantes de la satisfacción del **derecho humano al desarrollo** que le asiste a los administrados, pero también como una forma de control a priori y a posteriori del actuar administrativo.

Debe considerarse que si dentro de la prestación del servicio de salud se evidencian problemas de corrupción, parte de una sana gestión administrativa involucra necesariamente, la puesta en práctica de actos responsables de saneamiento y control de la prestación del servicio, so pena de encubrimiento y complicidad en los mismos. Falla no

---

<sup>25</sup>"El buen gobierno se define como:..participación, transparencia y rendición de cuentas. Es también efectividad y equidad. Es promoción de la legalidad. El Buen Gobierno asegura que las prioridades económicas, sociales y políticas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y más vulnerables son escuchadas en los procesos de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos de desarrollo". Consejo del Parlamento Europeo. Gobierno y Desarrollo Sostenible, 1997. Citado en Informe Anual de labores 2002-2003. Defensoría de los Habitantes.

<sup>26</sup> Giraldo Rivera Freddy (Miembro de Transparencia Internacional), Hacia un Código de ética para la función pública. Artículo publicado en internet: [http://www.respondanet.com/spanish/etica/etica pública](http://www.respondanet.com/spanish/etica/etica_pública). Pdf. Pág. No. 5.

sólo el autor principal, sino también aquel que conociendo los hechos y con potestad correctiva y sancionatoria, no lo hace.

***"Medidas que aplica la C.C.S.S. para atender problema de biombos en los hospitales y clínicas del país.***

*Se confeccionó y distribuyó circular SGMHC-588 a todos los Directores de los Centros del área metropolitana, con el fin de actualizar las Comisiones que controlan las prácticas ilícitas o biombos.*

*Se solicitó un plan estratégico para el combate de las prácticas ilícitas, por región a nivel nacional, como insumo para la elaboración de planes operativos por hospitales y Áreas de Salud.*

*Control de horarios de personal médico en los centros hospitalarios.*

*En los centros asistenciales se desarrollan estrategias en diferentes niveles como control y evaluación de cada uno de los problemas de servicio al cliente.*

*En las unidades se llevarán a cabo capacitaciones en temas como ética, moral, deberes y responsabilidades de cada uno de los empleados del sector público, así como fomentar el humanismo en el trato a pacientes.*

*Sensibilización y responsabilidad a las jefaturas sobre el abordaje y tratamiento oportuno de denuncias de prácticas ilícitas en los servicios de apoyo.*

*Involucramiento de la comunidad (Comités de Salud y Juntas de Salud)*

*Las Contralorías de Servicios y Juntas de Salud velarán por el cumplimiento de estas capacitaciones y estrategias.*

*Se impartirán volantes y afiches con el fin de brindar información a los usuarios de cada centro y de sus servicios.*

*Se realizarán evaluaciones de cada uno de los servicios por parte de las Jefaturas del centro para verificar el cumplimiento y mayor aprovechamiento de los recursos que permita una atención de calidad.*

*Informar a los usuarios sus deberes y derechos como asegurado y su obligación moral de denunciar el cobro por servicios médicos por parte del profesional en ciencias médicas u otro funcionario.*

*Cada centro asistencial, tomará las medidas que considere necesarias para combatir las prácticas ilícitas de acuerdo a la normativa vigente y de la situación especial que se presente en dicho centro.*

***Controles internos que garantizan el orden de las listas de espera.***

*Con el objeto de disminuir las listas de espera se realizan estrategias en la revisión de los tiempos médicos asignados a las labores de hospitalización y consulta.*

*Adecuada gestión de camas.*

**Controles para garantizar el cumplimiento de la jornada ordinaria de trabajo.**

*Lista de personal médico y su horario.*

*Información sobre consultorios médico privado de médicos de la C.C.S.S. para controlar la sobreposición de horarios.*

*Se realiza una revisión de tiempo profesional médico asignado en hospitalización y consulta externa, analizando la situación de las especialidades críticas, así como las causas que provocan las mismas.*

*Se elaboran informes mensuales con matriz respectiva de evaluación con el monitoreo total de pacientes por especialidad.*

*Se cuenta con programas de egresos programados, para aprovechamiento de los horarios, con relación al número de pacientes atendidos y cupos disponibles de cada centro.*

*Se implementa plan de control cruzado en las áreas de registros médicos a fin de tratar de detectar posibles casos de pacientes que puedan ser atendidos sin estar debidamente registrados en el sistema de información del centro, asegurando de esta forma que ningún paciente sea rechazado y que la lista de espera de casos nuevos no aumente, con excepción de emergencias.*

*En la Consulta Externa se ha asignado consultorio y horario fijo a cada médico bajo su responsabilidad, siendo los usuarios el mejor sistema de control. Los horarios por parte de los profesionales médicos se cumplen en términos generales, excepto en aquellos centros que por inopia de especialistas hace imposible atender la demanda en un tiempo reducido.*

**Medidas que se implementarán para investigar los casos.**

*La Sección Técnica de Investigación de la Gerencia de División Administrativa, estará al servicio de la Auditoría Interna para atender los casos de biombos que en forma preventiva o como resultado de las denuncias se reciban.*

*En las Clínicas y hospitales del Área Metropolitana, se conformaron comisiones para determinar y controlar las prácticas ilícitas o biombos.*

*Identificación de prácticas ilícitas mediante instrumentos aplicados a los usuarios.*

*Evaluación y seguimiento de los casos conocidos y tramitados.*

*Se establecerán los mecanismos de control interno que permitan la aplicación de las normas jurídicas, tendientes a garantizar la integridad personal y profesional, a través de diseñar, aplicar y mantener controles internos razonables en su gestión.*

*Se contrató por parte de la Gerencia de la División Administrativa de un experimentado Oficial de Investigación Judicial, para atender este tipo de denuncias.*

*Contratación de cinco investigadores privados para que se encarguen de las denuncias sobre biombos.*

*Cabe mencionar que cada centro asistencial implementará las medidas necesarias que permitan la investigación de los casos, esto bajo lineamientos de la Ley 7852 de Desconcentración Máxima.*

*La Comisión de Salud presentó ante Junta Directiva análisis del problema de corrupción por biombos propuesta para combatirlos.*

*Se conformó una comisión de especialistas encargados para elaborar las reformas a los procedimientos disciplinarios internos con el propósito de agilizar y combatir este tipo de denuncias, no obstante, la Comisión considera que la institución cuenta con la suficiente y adecuada reglamentación para combatir y evitar el problema que se presenta con la práctica de los biombos, reglamentación que inclusive contempla hasta el despido sin responsabilidad patronal.*

***Proyecto de Ley tendiente a despenalizar la conducta del paciente que participa en la contratación de profesionales.***

*Mediante oficio 31421 de fecha 24-10-02 el Lic. Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno, referente al seguimiento de acuerdo tomado en sesión 7628 artículo 2 del 28 de febrero del 2002, sobre acciones adoptadas para combatir los cobros improcedentes a cambio de la prestación de servicios médicos, se le dirige a la Gerencia de División Administrativa para que prepare proyecto de borrador de la Ley-*

*La Gerencia de División Administrativa, mediante oficio 34401 de fecha 26 de noviembre del 2002 presentó a los miembros de Junta Directiva "Proyecto de Ley Delitos contra la Seguridad Social".*

*El Ingeniero René Escalante González, Gerente División Administrativa, dirigió consulta del Proyecto de Ley sobre "Delitos contra la seguridad social".*

*La Dirección Jurídica formuló observaciones que considera deben de subsanarse para que puede obtener el refrendo del Área de Contratación Administrativa Institucional, asunto que se encuentra a cargo de la Gerencia de División Administrativa..."*

- **Respuesta institucional**

La Defensoría ha conocido una serie de medidas que con ocasión del reconocimiento público que la Caja Costarricense de Seguro Social aplicara con miras a solventar dicha situación. Versan las acciones concretas en gestiones de prevención, basadas fundamentalmente en programas de comunicación masiva, fomentando la denuncia de hechos anómalos y promoviendo los derechos de los usuarios de los servicios.

En otro ámbito de acción, la C.C.S.S. comunicó que se fomentarian las medidas de control de cumplimiento de horarios, implementación de programas y comisiones de prácticas ilícitas gestadas localmente, así como el fortalecimiento de mecanismos de investigación de denuncias a través de la Unidad de Investigación y de la Auditoría Interna de la institución.

La Defensoría reconoce el esfuerzo que ha realizado la Caja Costarricense de Seguro Social. Según información suministrada por la Jefatura de la Unidad de Investigación de la C.C.S.S., la difusión a través de los medios de comunicación colectiva, ha empoderado en alguna medida al usuario de las alternativas que le orientan a entablar la denuncia correspondiente, cada vez que se ve persuadido a incurrir en una práctica ilícita.

Las estadísticas reflejan año a año, una curva ascendente, en relación con las denuncias que dicha sección investiga. A octubre del 2003 y en términos generales, dicha instancia tramitó cerca de 440 denuncias (por robo de artículos, abandono de labores, cobros indebidos, entre otras), en el presente período y hasta finales de abril, se han recibido cerca de 180 denuncias, situación que hace pensar que el monto total de quejas, se duplicará. Estos datos reflejan válidamente que el usuario dispone de mayor confianza para denunciar, que existe más difusión de los mecanismos y alternativas de denuncia, pero también que cada día las prácticas ilícitas se convierten en una conducta generalizada dentro de los prestatarios de los servicios.

Los resultados de las investigaciones infieren que las conductas catalogadas como un "antivalor" son consideradas por los infractores como algo "normal", que no atenta contra ninguna norma legal, ni lesiona derecho humano alguno y por tanto carece de consecuencias jurídicas.<sup>27</sup> En este sentido la impunidad parece ser uno de los principales elementos que fomentan la corrupción. Según el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo: *Diagnosís Corrupción*<sup>28</sup>, en media docena de países latinoamericanos incluido Costa Rica, se evidenció que la corrupción en los hospitales públicos se encuentra generalizada.

Pese a las medidas adoptadas, pareciera que los problemas de corrupción son enfrentados por la Administración activa como actos aislados y no como respuesta a un programa real y efectivo de controles preventivos y correctivos. Evidencia de ello, lo constituye el recurrente incumplimiento de horarios que se da en los hospitales nacionales y que no ha sido corregido en forma definitiva. Un reporte elaborado en mayo del 2003 por uno de los investigadores contratados por la C.C.S.S., concluye que varios médicos de diferentes hospitales del área central, incurrían en lo que se conoce como "sobreposición de horarios", hacen abandono de labores o simplemente no cumplen con las horas que por reglamento interno de trabajo deben satisfacer.

Dicho problema de ausentismo laboral refleja la inexistencia de una clara política de control jerárquico en las jefaturas de servicio. Si bien es cierto la Ley General de la Administración Pública, los reglamentos internos de trabajo y la recién publicada Ley de Control Interno endilga una serie de responsabilidades a todo funcionario público y más aquél que por designación legal le compete la supervisión de personal, en materia de controles, la experiencia demuestra que de la teoría a la práctica existe un vacío importante que no ha sido subsanado; es decir pese que se acreditan los hechos anómalos, las consecuencias jurídicas no se manifiestan en hechos reales.

De la información suministrada se colige que si bien es cierto se instruyen investigaciones y se recomienda la apertura de "debidos procesos" en contra de diversos funcionarios, el desarrollo del procedimiento no concluye con resultados sancionatorios, en razón de que

---

<sup>27</sup> Así manifestado por la Jefatura de la Unidad de Investigación de la C.C.S.S. en entrevista realizada el día 27 de abril del 2004.

<sup>28</sup> Constance Paul. Una receta peligrosa. Citado en Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, publicada en enero del 2002.

los integrantes de los órganos del debido proceso, carecen de la capacitación legal necesaria, en algunos supuestos los funcionarios denunciados resultan “afines” a quienes conforman dicho órgano y, finalmente, las decisiones son permeadas de temores a represalias.

Situación similar se suscita en las denuncias que son trasladadas al Ministerio Público a fin de que independientemente de la investigación disciplinaria que se lleve a lo interno de la Administración, se vislumbre la responsabilidad penal del funcionario infractor; no obstante, la experiencia reporta problemas con la dilación de procesos cuyos hechos y pruebas fueron evidentes y en casos que a la luz de la valoración judicial, han resultado sencillos, no se considera relevantes y se ha ordenado el sobreseimiento y consecuentemente el archivo de la causa.<sup>29</sup> Todos estos hechos no coadyuvan en el saneamiento y corrección definitivos del problema de corrupción, el cual se acrecienta dadas las estadísticas oficiales mencionadas y del mismo diagnóstico del BID.

La Defensoría observa con recelo la pluralidad de instancias que tiene creadas la institución con miras al control de las prácticas ilícitas. Si bien las Contralorías de Servicios, Juntas de Salud, Comisiones locales, son todas alternativas que permiten la participación de la sociedad civil en el control de las acciones de la Administración, y amplían el espectro de posibilidad para acceder a la denuncia de cualesquiera anomalías que conozcan; preocupa en este sentido la relativa independencia y objetividad de estas entidades, así como la falta de autonomía y potestades que les permita llevar a feliz término la misión encomendada, aunado a que la dispersión de información entre tantos agentes fiscalizadores (tómese en consideración también a la Auditoría Interna y a la Unidad Técnica de Investigación) lejos de generar beneficios, se puedan eliminar elementos de prueba y hasta poner en conocimiento previo, al presunto infractor. En este sentido, resulta necesario definir claramente los procedimientos y pautas que cada instancia deberá cumplir con el fin de que una vez incoada una denuncia, ésta sea canalizada a la entidad que con mayor elementos de juicio podrá llevar la investigación con mejores resultados.

Aunado a lo anterior la creación de diversos planes de acción de prácticas ilícitas en todos los centros de atención en salud, puede ser una medida de primer momento que organice a las instancias, no obstante no disponen de un criterio unívoco de uniformidad que responda a los requerimientos y necesidades de una estrategia efectiva de control, que identifique claramente los procedimientos, mecanismos de seguimiento y responsables de ejecución (con el perfil de independencia y calidad idóneo).

- **Recomendaciones**

El problema de corrupción se encuentra latente aún en los servicios de salud, los esfuerzos no son suficientes ni eficaces. Resulta necesario apostar a la formación profesional ética y en mecanismos de rendición de cuentas, control interno y transparencia. Es fundamental que el funcionario público tenga claro conocimiento, de cuales son sus responsabilidades y éstas se hagan valer por quienes ostentan los puestos de coordinación y jefatura en los diferentes servicios.

La reglamentación existe, los mecanismos de control también, pero no basta la enumeración de medidas y estrategias de control, si quienes tienen en sus manos las potestades de ejecución y control, no las hacen valer. No basta en este caso con iniciar

---

<sup>29</sup> Información suministrada por la Jefatura de la Unidad de Investigación de la C.C.S.S..



procedimientos internos de investigación, si el órgano director no está conformado de personas objetivas y concedoras de las leyes y reglamentos y si no existe disposición en la jerarquía institucional de imponer las sanciones correspondientes a los presuntos infractores, independientemente del poder y la condición de la persona que se trate. En este sentido, la desconcentración puede ser una herramienta eficaz para combatir la corrupción siempre que se asuma la Administración con responsabilidad y eficiencia, de tal suerte que ante la indebida conducta de personas, exista responsabilidad legal por los actos propios realizados incorrectamente.

En criterio de la Defensoría, la Caja Costarricense de Seguro Social debe actuar en dos vertientes: por una parte establecer como Política pública, la definición de una estrategia efectiva de prevención de la corrupción y por otra parte, garantizar un manejo eficiente de los recursos dispuestos para la prestación de los servicios de salud, so pena de establecer las responsabilidades correspondientes. La experiencia desalentadora de la Unidad Técnica de Listas de Espera demuestra, que no es a través de medidas extraordinarias únicamente, que se solventa el grave problema de eficiencia que presentan los servicios, es mediante la aplicación de acciones de control efectivo, el transparente y responsable cumplimiento de deberes de los funcionarios públicos que laboran en la prestación de los servicios de salud, que se pueden obtener resultados positivos, de lo contrario la misma administración está propiciando la oportunidad para el delito.

Es el momento de que el prestatario de los servicios de salud, retome el norte de la seguridad social, en el entendido por una parte, que como funcionario público su accionar debe estar marcado por la transparencia, el respeto a la legalidad, la rendición de cuentas y la constante sujeción a los mecanismos de control. El proyecto de **socializar la medicina pública**, no es un plan desacertado, si se valora que la duplicidad de intereses en los prestatarios de los servicios deviene en el incumplimiento de funciones y en la afectación de los derechos de las personas usuarios.

Apostar a una formación ética y humanista de los prestatarios de los servicios, implica capacitación como mecanismo de inducción y no sólo la publicación y puesta en conocimiento del Código de Ética de los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social. Si bien, dicho cuerpo normativo contempla claramente principios y deberes del funcionario institucional, no es la mera enunciación de valores y obligaciones lo que garantiza el buen desempeño del profesional, es también la conformación de todo un esquema de control, procedimientos y ejecución que garantice que el discurso tendrá respuesta en la práctica.

A manera de reflexión final, es importante señalar que la construcción de una sociedad en la cual tenga cabida el respeto a las necesidades y a los derechos humanos de los diferentes grupos que la integran, es el reto de nuestro país si pretende conservar y perpetuar la seguridad social. Una sociedad respetuosa de las diferencias, más democrática y digna de vivir en ella, donde la corrupción ceda su espacio a la eliminación de la desigualdad social.

*v. Seguimiento de casos en materia de salud*

- **Regencias Farmacéuticas**

Por resultar una situación estructural, a la cual la Defensoría ha dado seguimiento a través de los años, resulta de suma importancia para la salud pública del país, rendir cuenta sobre lo actuado

en lo que toca a los temas fundamentales que han ocupado gran atención de parte del área: el estado situacional de las regencias farmacéuticas y el tantas veces denunciado servicio de hematología del Hospital México.

En el año de 1999 se emitió un informe sobre la carencia de regentes farmacéuticos en algunos establecimientos farmacéuticos públicos y privados, en esa oportunidad se giró las siguientes recomendaciones a las instituciones involucradas:

*"A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL*

*1- Garantizar la presencia de profesionales en farmacia en cada centro farmacológico de la Caja Costarricense de Seguro Social, en cumplimiento de la Ley General de Salud, sobre este particular.*

*2- Girar las instrucciones que estime pertinentes para que, en situación de excepción, los médicos de los EBAIS que valoran pacientes en sitios rurales alejados de los centros de atención, puedan dispensar los medicamentos que ellos mismos recetan a los usuarios del sistema de salud que han sido valorados.*

*3- En todo caso, debe garantizar esa institución, el suministro oportuno de los medicamentos necesarios para la recuperación de la salud, a los habitantes de las zonas rurales, en cumplimiento del derecho de acceso a la salud que garantiza la Constitución Política. En los casos en que se violente este derecho, se incurrirá en responsabilidad.*

**AL MINISTERIO DE SALUD**

**Departamento de Registros y Controles**

*1-Llevar a cabo mecanismos efectivos de vigilancia sobre los centros farmacéuticos que permitan un adecuado control y seguimiento a fin de verificar la presencia del regente farmacéutico durante el espacio de tiempo en que permanezca abierto el establecimiento. Delegar en las Direcciones Regionales el seguimiento de las directrices emitidas por el nivel central al respecto.*

*2- Realizar una Campaña Educativa que le permita a los usuarios de los servicios farmacéuticos el conocimiento de sus derechos en dicho campo, y previniendo la automedicación.*

*3.- Remitir a la Defensoría de los Habitantes un cronograma de cumplimiento y responsables de las actividades que al efecto se programen.<sup>30</sup>*

En fase de seguimiento la C.C.S.S. indicó que había iniciado un proceso paulatino de apertura de plazas. Por su parte el Ministerio de Salud informó que se realizarían las gestiones de control de cumplimiento de la normativa atinente. No obstante y pese a lo informado la creación de plazas para regencias farmacéuticas no fue una constante definida que permitiera suponer una voluntad clara de solución de los problemas denunciados.

En el primer trimestre del 2003, las autoridades del Colegio de Farmacéuticos solicitaron la intervención de la Defensoría con el fin de que se garantizaran los compromisos asumidos por las instituciones públicas involucradas y consecuentemente se brindara un seguimiento puntual

<sup>30</sup> Defensoría de los Habitantes. Exp.# IO-5231-23-98

y efectivo a las recomendaciones emitidas. En este sentido, se hizo énfasis en llamar la atención de la Caja Costarricense de Seguro Social, toda vez que era la institución que más infracciones al ordenamiento jurídico incurría en este campo, en razón de que una buena parte de los establecimientos farmacéuticos públicos en sus diferentes turnos de funcionamiento, carecían del personal que regentara la actividad y algunos casos no se disponía del permiso de operación que establece la Ley General de Salud.

En esta oportunidad se decidió convocar a las altas autoridades del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social para que mediante el consenso se obtuvieran resultados al corto plazo, que permitieran cumplir con el ordenamiento jurídico y garantizar la seguridad en el despacho de medicamentos en los centros farmacéuticos. Como resultado de dicha reunión, se conformó una Comisión Interinstitucional que brindaría monitoreo a los compromisos asumidos en dicha reunión. En este sentido la Presidencia Ejecutiva de la C.C.S.S. reconoció la necesidad de que todas las farmacias de la institución tuvieran la presencia de un regente y para tal fin asumió el compromiso de nombrar 15 profesionales en farmacia por semestre, es decir 30 anualmente. Asimismo se indicó que se girarían instrucciones para que todos los establecimientos farmacéuticos cumplieran con los requisitos de operación y funcionamiento exigidos por el ordenamiento jurídico.

Durante el período correspondiente al año anterior, la Comisión Interinstitucional, coordinada por la Defensoría tuvo una importante labor en el seguimiento de los acuerdos suscritos. La C.C.S.S. adjudicó 19 plazas de regentes farmacéuticos, número que si bien no respondió a los compromisos adquiridos y que significa un saldo en descubierto para el presente año, implicó un avance importante.

Si bien es cierto, ha existido voluntad de las autoridades de la C.C.S.S., para solventar los problemas de regularización de los establecimientos farmacéuticos, el discurso no se ha concretado en la realidad. Las gestiones de la Dirección de Farmacia han permitido formular un estudio que clasifica las necesidades en este campo, de acuerdo con las prioridades reales, sin embargo, el compromiso asumido por la Presidencia Ejecutiva no se ha plasmado en hechos concretos, el saldo pendiente del año anterior más el número de plazas correspondiente al actual, significan cerca de 41 plazas. Paralelo a lo anterior y como muestra de la ausencia de unicidad de criterios, es la constante apertura de nuevos Centros de Salud, sin la correspondiente plaza para farmacéuticos, situación que no es conteste con los compromisos asumidos, toda vez que nada se haría con el nombramiento de las 30 plazas anuales, si se inauguran establecimientos que no disponen del personal en farmacia; se estaría por una parte solucionando un problema, y por otra parte volviéndolo a generar.

Otro de los nortes de trabajo de la Comisión ha estado orientado a incidir en el Ministerio de Salud, con el fin de que dentro del marco de su competencia y obligación como ente rector, interponga las acciones necesarias que garanticen el cumplimiento por parte de la autoridad sanitaria, de los requisitos que establece el ordenamiento jurídico para el funcionamiento de las farmacias dentro del territorio nacional. A la fecha y según las últimas gestiones realizadas, las Áreas de Salud han iniciado los procesos de investigación correspondientes, con el fin de que en el menor tiempo posible las dependencias de la C.C.S.S. se pongan a derecho. La tarea está ahora en el seguimiento que a las órdenes giradas le brinde la autoridad sanitaria.

La agenda aún queda pendiente, no se trata sólo de un incumplimiento a la ley generado por una institución que se encuentra sujeta al principio de legalidad, se trata también de la ausencia de una garantía para el habitante, de disponer de los servicios del profesional que le acredite que los medicamentos de la receta que se le despacha diariamente cumple con las especificaciones técnicas y clínicas pertinentes.

- **Servicio de Hematología del Hospital México. Una deuda pendiente.**

En el Informe Anual para el período 2002-2003, se denunció el problema que presenta el servicio de hematología del Hospital México. En esta oportunidad se indicó que la institución hospitalaria había propuesto como prioridad la reestructuración de dicho servicio. Según informó la autoridad prestataria de los servicios, los planos del proyecto se encontraban listos y sólo quedaba pendiente la asignación presupuestaria por parte de las autoridades centrales de la C.C.S.S.. Al día de hoy los usuarios del servicio siguen en la misma condición. Si bien es cierto se realizó una pequeña remodelación que ascendió a los 3.000.000 de colones, ello no significó mejoría alguna en el proceso de atención.

Las reuniones han sido múltiples, las excitativas ante la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia de División Médica, la Junta Directiva se han convertido en actos administrativos inertes, pues a la fecha la solución a este problema no se vislumbra, ni en el mediano o largo plazo. Según refirió el Gerente de Operaciones de la Caja Costarricense, dicho proyecto no se encuentra dentro de la planificación que elaboró la oficina a su cargo para este período. Al día de hoy el proyecto se encuentra en la Gerencia de Modernización desde hace más de seis meses, con el objetivo de que se realice un plan funcional, mismo que ha sido el obstáculo para que se resuelva con celeridad y calidad un problema del cual adolece el servicio. Por su parte la Dirección Médica del Hospital propone la remodelación como parte de un "macro-proyecto- que pretende una reingeniería de todo el Hospital y que recientemente ha sido puesto en conocimiento de las autoridades de la C.C.S.S. a efectos de que se dispongan los recursos extraordinarios para su ejecución.

Una vez más, la Defensoría denuncia dificultades en la planificación administrativa del Hospital México como evidencia de un problema global.

No es de recibo para esta Defensoría que se hayan elaborado propuestas y planos, presentado cronogramas, ofrecido soluciones al personal y los usuarios con recursos de todos los costarricenses y a la fecha, después de varios años de intenciones, no se haya concretado en ningún resultado que favorezca a los usuarios de dichos servicios. Al día de hoy la Defensoría espera una reunión con la Gerencia de Modernización con el fin de que se presente finalmente el plan funcional (requisito que solicita la Gerencia de operaciones para visualizar inicialmente el proyecto), así como la información que contenga un desglose de los recursos invertidos en este servicio, por parte de la Dirección Médica del Hospital correspondiente; información que permitirá asumir medidas más drásticas en la defensa de los intereses de los usuarios de dicho servicio.

**c. Derecho a una vivienda digna**

El derecho a la vivienda digna continúa siendo, según las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, un tema de enorme trascendencia, no sólo porque las quejas por mala calidad constructiva de las obras en algunos casos no encuentran solución, sino además porque los mecanismos de supervisión a cargo de las entidades autorizadas, siguen siendo deficitarios.

Aunado a este problema recurrente, la Defensoría da cuenta en esta oportunidad de los problemas derivados con el acceso a la propiedad para la vivienda y la producción, que históricamente han padecido principalmente los sectores dedicados a la agricultura. En ese sentido se desea llamar la atención en punto a la expansión incontrolada de lo urbanístico de frente a la frontera agro-forestal y cómo el Estado debe procurar con mayor energía formular una verdadera política pública orientada a la planificación sistemática del crecimiento.

Ya se había consignado en anteriores informes que el término "vivienda" no sólo comprende el concepto arquitectónico donde habitan las personas, sino principalmente el espacio donde la vida fluye, transcurre y se reproduce. Ese espacio constituye, por lo tanto, el ámbito donde converge la producción, la satisfacción de necesidades primarias y especialmente la intimidad de la familia.

Si el Estado no tutela adecuadamente esos derechos, la calidad de vida seguirá encontrando tropiezos y vacíos, pues los derechos inmediatos de las personas, aquellos que resultan fundamentales y básicos para la convivencia y la felicidad, continuarán siendo vulnerados.

*i. La expansión de la frontera urbana frente al reto de la protección del ambiente y las zonas de producción agrícola y pecuaras en la Gran Área Metropolitana.*

La explosión demográfica que se ha producido en las últimas dos décadas en la zona central del país, ha implicado una fuerte presión sobre las áreas agrícolas y sobre la tutela de bienes de interés ambiental en tanto el levantamiento de proyectos habitacionales suele provocar importantes alteraciones a la topografía, afectaciones a elementos del ambiente natural como cauces de agua, zonas arbóreas, mantos acuíferos y el paisaje, entre otros.

En este contexto se erige un verdadero reto a cargo del Estado, para asegurar una expansión ordenada de los asentamientos humanos, de modo que se respete la vocación natural del suelo a través de políticas de urbanización que además de ser armónicas con los derechos a un ambiente sano, a la salud y a la vida, sean globales, esto es, que consideren todo el territorio nacional y no sólo fracciones de éste.

Como premisa básica la planificación urbana debe estar en función del respeto a principios y valores constitucionales y de un balance entre naturaleza y urbanización a través de la formulación de planes que preceptúen una serie de requisitos y condicionamientos para garantizar que la instalación de las ciudades o de conjuntos habitacionales respetarán la seguridad, la salud, la comodidad y el bienestar de la población <sup>31</sup>.

Comprendiendo el legislador la estrecha vinculación entre el ambiente y los derechos a la salud y a la vida, es que la Ley Orgánica del Ambiente vino a complementar los criterios tradicionales de ordenamiento territorial, señalando que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales, así como el desarrollo físico-espacial en aquellos sitios donde sea posible armonizar el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Dentro de los fines del ordenamiento territorial se consideran entonces, entre otros, ubicar en forma óptima dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura para lo cual deberá considerarse el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.

---

<sup>31</sup> Al respecto se consideran las siguientes funciones de la planificación nacional y regional:

- La expansión ordenada de los centros urbanos.
- El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas.
- El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos.
- La orientada inversión en mejoras públicas.

Adicionalmente deben considerarse las múltiples denuncias que refieren a afectaciones a la calidad de vida de los habitantes tales como el levantamiento de desarrollos habitacionales en áreas inundables, suelos de baja o nula permeabilidad, sujetos a deslizamientos, desprovistas de servicios públicos básicos o sobre mantos acuíferos o cercanos a áreas de recarga. Estos antecedentes llevan a la Defensoría a destacar la importancia de la contención urbana en los sectores periféricos del Gran Área Metropolitana, principalmente en aquellas áreas de uso agrícola y de vocación de protección ambiental, mismas que conforman el denominado “anillo verde” del Gran Área Metropolitana.

- **Importancia de la contención urbana en los sectores periféricos de la Gran Área Metropolitana.**

De las denuncias recibidas así como de los sucesos que evidencia la prensa –principalmente durante la estación lluviosa se deriva la urgente necesidad de que tanto a nivel nacional como a nivel local, principalmente en el Gran Área Metropolitana donde se ubica el mayor porcentaje de población en el país, el Estado tome todas las medidas necesarias a efecto de que las actividades humanas, los usos urbanos o residenciales y de producción no se ubiquen en zonas de riesgo disponiendo más adecuadamente la ubicación de las áreas de población, las zonas de producción agrícola e industrial así como tomar las medidas ambientales del caso a efecto de mitigar o evitar las pérdidas ocasionadas por los fenómenos naturales y desastres que por lo general se producen porque muchas actividades humanas, principalmente productivas se realizan en irrespeto a todo el cuadro normativo en materia ambiental y urbanística.

No es justificable bajo ninguna perspectiva que existiendo suficiente normativa integradora para la ordenación de estas actividades como lo es la Ley de Planificación Urbana, la Ley y Reglamento de Construcciones, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ambiente, el Reglamento de Higiene Industrial, la Ley de Suelos, sigan consintiendo situaciones irregulares en detrimento del ambiente y de la calidad de vida del habitante.

La función del Estado en este campo no es sólo planificadora del proceso de expansión urbana sino también fiscalizadora durante las fases de aprobación y levantamiento de proyectos habitacionales. En este sentido, no son pocos los constructores que levantan proyectos de viviendas en zonas no aptas para el desarrollo residencial, como son las zonas de protección que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas o en áreas desprovistas de sistemas adecuados de descarga de aguas negras, residuales y pluviales, todo lo cual impacta negativamente la calidad de vida del habitante y el ambiente pues estas aguas descargan finalmente en cauces de agua y coadyuvan en la erosión de las márgenes de los ríos, la contaminación de suelos y aguas subterráneas.

Aunado a lo anterior la deforestación, el uso inadecuado de los suelos así como la explotación indiscriminada en las orillas de los ríos, han venido a agravar la vulnerabilidad de ciertas zonas del país, todo esto a pesar de que el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, Decreto Ejecutivo No. 9682-J del 1° de marzo de 1979, establece que el desarrollo de terrenos mediante su fraccionamiento o urbanización es permitido siempre y cuando se especifiquen, entre otras condiciones, las características naturales del terreno o la alteración que a éstas puedan ocasionar las obras por realizar, que ofrezcan una garantía previsible contra riesgos de inundaciones, derrumbes o deslizamientos, tomando en cuenta las características ecológicas del sitio.

Dicha normativa establece además en forma expresa, la prohibición de construir en zonas de relleno y condiciona los proyectos en dichas áreas a la presentación de estudios de terraceo, de



estabilidad del suelo y estudios geológicos cuando las pendientes sean mayores al 15% y 30%. Tal y como se indicó el problema radica no en la ausencia sino en el incumplimiento de la normativa existente.

Todas estas situaciones graves llevan a reiterar la importancia de contener la expansión urbana en aquellas áreas cuyo uso es agrícola o de protección ambiental, pues se trata de suelos con una vocación distinta a la residencial. En este sentido, la Defensoría presentó en el 2001 una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 29415-MP-MIVAH-MINAE (publicado en La Gaceta No. 75 del 19 de abril del 2001) por considerarlo violatorio de los principios fundamentales contenidos en los artículos 11, 21, 50 y 169 de la Constitución Política. Mediante ese decreto el Poder Ejecutivo pretendía reformar el Decreto Ejecutivo No. 25902-MIVAH-MP-MINAE (publicado en el Alcance No. 15 a La Gaceta No. 66 del 7 de abril de 1997) mediante el cual se modificó la parte tercera del Plan Regional de Desarrollo Urbano y eliminó la autorización para construir cierto tipo de urbanización en "zonas especiales de protección". En ese sentido, el nuevo decreto objetado por la Defensoría en sede constitucional, pretendía autorizar nuevamente el levantamiento de proyectos habitacionales en esas zonas especiales, mismas que corresponden a zonas destinadas a un uso predominantemente agrícola, a través de la adición de un inciso 4.6 al artículo 4 del decreto de 1997.

El nuevo decreto objetado por la Defensoría, únicamente utilizó como fundamento para levantar la restricción razones que obvian por completo la cuestión ambiental y opiniones relativas a riesgos por inundaciones, vocación natural del suelo, entre otras, tal y como se deduce de la exposición de motivos en donde se argumentan únicamente consideraciones tales como la necesidad de desarrollar nuevos proyectos habitacionales para reducir el déficit habitacional del país, el hecho de que muchos cantones no contaban aún con sus respectivos planes reguladores y en la importancia de ampliar los anillos de crecimiento urbano contemplado dentro del Gran Área Metropolitana por la presión que ejerce el crecimiento demográfico.

Esto significa que ese instrumento pretendía desconocer restricciones ya establecidas y fundamentadas en la protección ambiental con el fin de satisfacer necesidades de vivienda, creando una nueva posibilidad de urbanización con la eliminación paralela de zonas especiales protegidas, de las cuales forma parte el "anillo verde" del Gran Área Metropolitana con el que hasta el momento se cuenta.

Este antecedente debe llamar la atención del Estado a futuro en el sentido de que todo desarrollo urbano debe conciliar la presión social que ejerce el crecimiento demográfico con la tutela ambiental de las pocas áreas verdes disponibles en la Gran Área Metropolitana, con el fin de que el desarrollo sea sostenible sin detrimento de ninguno de ambos, sin que sea lícito anteponer la presión demográfica por razones identificadas con la misma omisión o negligencia del Estado, como es la ausencia de planes reguladores.

La adición del inciso 4.6 al artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 25902, al establecer las condiciones para permitir la expansión urbana justificada en *"la reducción del déficit de vivienda del país"* no contemplaba una serie de variables y condiciones que necesariamente deben ser evaluadas por cada una de las instancias de la Administración Pública involucradas según su ámbito de competencia en el diseño y la planificación de una política de desarrollo urbano.

El inciso 4.6 señalaba por ejemplo que los terrenos a urbanizar debían presentar una *"baja aptitud agrícola o que no tengan aptitud forestal o no requieran de arborización para contrarrestar problemas de estabilización de suelos, dictaminados ambos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería"*. Ese criterio por sí solo es bastante impreciso técnicamente, de modo que bastaría el cumplimiento de cualquiera de las condiciones para permitir el fraccionamiento y/o urbanismo de



terrenos, sin que al menos se exigiera la realización de un estudio de capacidad de uso del suelo, conforme los lineamientos técnicos dispuestos en la Metodología de Capacidad de Uso de las Tierras así como en la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos, normativa que además no contempla la categoría de “baja aptitud agrícola”.

Lo anterior significa que el Estado debe respetar no sólo la totalidad del bloque normativo que integra la planificación urbanística, del cual forma parte la Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos sino también las funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente rector en materia de planificación, manejo y uso de suelos, el cual debe ser siempre consultado así como el Ministerio del Ambiente y Energía.

De acuerdo con estimaciones oficiales, el 70% del territorio nacional es de vocación forestal<sup>32</sup>, de ahí la importancia de mantener los espacios agrícolas y la conformidad de uso del suelo del que depende la producción de alimentos del país, de modo que cualquier apertura que conlleve a un cambio de uso del suelo promovería el desarrollo no planificado de los centros urbanos habitacionales en las pocas reservas de terrenos dedicados a la agricultura y consecuentemente resultaría aparte de ilegal, inconveniente al promover la presión sobre áreas con una vocación natural no residencial.

Por otra parte, la Defensoría llama la atención en el sentido de que la expansión urbana en “zonas especiales de protección” no puede ni debe llevarse a cabo hasta tanto el Ministerio de Agricultura y Ganadería y las demás instituciones competentes no procedan con la elaboración del Plan Nacional de Manejo, Uso y Conservación de Suelos y los planes regionales dispuestos en la Ley N° 7779, para cuyo efecto, se contemplan factores agroecológicos, socioeconómicos y ambientales de las regiones del país.<sup>33</sup>

Estima esta Defensoría que la promoción o autorización de desarrollos habitacionales en las áreas o zonas agrícolas sin la debida planificación contraviene una norma de rango constitucional, como es el artículo 50 que tutela el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que reconoce la tutela de los elementos y factores ambientales independientemente de que se encuentren presentes en áreas agrícolas o forestales. Esta tutela implica que el Estado asume una doble función: preventiva y de protección, es decir, no sólo debe abstenerse de llevar a cabo acciones lesivas sino que debe al mismo tiempo dictar las medidas que garanticen su tutela.

Es criterio de la Defensoría que el objetivo central del desarrollo es el mejoramiento sostenible de la calidad de vida del ser humano, existen profundas vinculaciones entre la calidad de vida y la calidad ambiental dado que es el ambiente directo social y físico de las personas de donde se satisfacen las necesidades humanas, en este sentido el derecho a un ambiente sano se manifiesta tanto en el ámbito natural como en el artificial creado por la expansión urbana.

No obstante que el decreto que se ha mencionado fue derogado posteriormente la nueva administración resulta de suma importancia destacar que pese a que se trataba de una norma ya inexistente, aún así la Sala Constitucional decidió pronunciarse en relación con la constitucionalidad del decreto y el voto fue notificado a la Defensoría el 23 de febrero del 2004, hecho inusual que pone en evidencia la trascendencia del tema de fondo que se halla tras este asunto.

---

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo Forestal, ordenamiento de tierras forestales, documento de consulta elaborado por el Ministerio del Ambiente y Energía, febrero del 2001.

<sup>33</sup> En ese sentido es claro el artículo 11 de esa ley que inequívocamente establece: “El Ministerio de Agricultura y Ganadería, basado en los usos primordiales y prioritarios de las tierras, elaborará el Plan nacional de manejo y conservación de suelos para las tierras de uso agroecológico, el cual contendrá los lineamientos generales que serán de carácter vinculante y acatamiento obligatorio en cuanto realicen o ejecuten programas o proyectos que incidan en el uso de tales tierras.

- **El Voto N° 2003-11397 de la Sala Constitucional**

Mediante el voto indicado, la Sala Constitucional se refirió a la constitucionalidad del decreto impugnado por la Defensoría para evaluar los efectos que produjo durante su vigencia, aún cuando la norma cuestionada ya había sido derogada por el propio Poder Ejecutivo mediante el Decreto Ejecutivo No. 30754-MP-MIVAH-MINAE del 17 de setiembre del 2002.

Llama la atención el antecedente de que siendo una norma ya inexistente, aún así la Sala hubiera decidido pronunciarse en relación a su conformidad con la Constitución Política, hecho que la Defensoría explica en la trascendencia del tema de fondo que planteaba el decreto al poner en discusión dos temas tradicionalmente vistos como antagónicos como es la expansión urbana versus la protección del medio ambiente y las áreas agrícolas productivas. En criterio de este Despacho, este voto constituye un precedente de singular importancia pues impide que a futuro el Poder Ejecutivo pretenda una iniciativa igual a la que planteaba el decreto derogado.

El órgano constitucional declaró con lugar la acción en lo que respecta a la violación al artículo 50 de la Constitución Política haciendo eco de los argumentos esgrimidos por la Defensoría y por otras instancias apoyaron la tesis de la Defensoría como la Procuraduría General de la República por ejemplo. En este sentido, la Sala determinó que el Poder Ejecutivo en la anterior administración, violó el principio precautorio y el principio *indubio pro natura* en virtud de que al disponerse la ruptura del anillo de contención de desarrollo urbano establecido años atrás por el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana, esa decisión no se respaldó con un estudio técnico que demostrara que no se impactaría negativamente el medio ambiente o que la ubicación y existencia misma del anillo de contención de la GAM había quedado obsoleto como para justificar su apertura o rompimiento.

Tal y como lo expuso la Defensoría ante la Sala Constitucional, la certeza científica constituye pilar fundamental en la tutela del medio ambiente en razón de que debe fundamentar toda decisión administrativa para descartar o minimizar los riesgos al medio ambiente, ergo, la falta de certeza o evidencia científica debe operar a favor de éste como un mecanismo de *“evitación prudente”* -tal y como lo ha denominado la Sala- de daños irreversibles a los elementos del ambiente natural.

En este sentido, la Sala fue clara al concluir:

*“... cualquier reforma de esta naturaleza implicaba también la elaboración de un estudio técnico que demostrara la viabilidad de urbanizar en dichas zonas, donde no era permitido hacerlo en un principio. El decreto impugnado se fundamenta en la necesidad de resolver un problema de desarrollo habitacional del país, sin embargo, no se evidencia de la norma impugnada, que se realizara un estudio técnico que revocara los estudios anteriores que habían dado lugar a la prohibición de construir en las zonas de protección, y así lo reconoce el Poder Ejecutivo al derogar la norma. En consecuencia, lo anterior permite establecer que durante la vigencia del decreto impugnado, sí se produjo una violación al artículo 50 de la Constitución Política, por lo que procede declarar con lugar la acción únicamente en cuanto a este extremo.”*

Adicionalmente a la ausencia de criterio científico-técnico, la Sala también determinó la inconstitucionalidad de la norma en atención a la inseguridad y potencial afectación a la calidad de vida de aquellos habitantes que eventualmente habrían podido construir sus viviendas dentro de la zona de protección de la GAM. En este sentido, advirtió que en el decreto posterior que derogó la norma impugnada, el propio Poder Ejecutivo reconoció la posibilidad de que al

autorizarse el desarrollo de conjuntos habitacionales dentro de las áreas protegidas de la GAM, se podrían producir deslizamientos y otros problemas naturales que eventualmente incidirían en la seguridad de las personas y de los mantos acuíferos. Al respecto el Poder Ejecutivo alegó literalmente lo siguiente:

*"(...) 4°—Que el rompimiento del anillo de contención ya mencionado hace más vulnerables desde el punto de vista ambiental zonas de protección no aptas para el desarrollo de proyectos urbanísticos al permitir, entre otros, que zonas altas y con fuertes pendientes, donde existe peligro de deslizamientos y otras amenazas naturales pudieran ser urbanizadas intensivamente con los correspondientes riesgos para los asentamientos humanos que allí se constituyeran y para la preservación del recurso hídrico de varios mantos acuíferos existentes en esas zonas."*

Debe recordarse que el anillo de contención de la GAM es, en su mayoría, la línea divisoria entre zonas bajas o planas y zonas altas del Valle Central, Área Metropolitana de San José, Heredia y Alajuela y el cantón del Guarco, mismas que precisamente por presentar una topografía irregular y de pendientes, están sujetas a deslizamientos, inundaciones y con una vocación fundamentalmente agrícola, de donde resulta que no son aptas para el levantamiento de conjuntos habitacionales por los riesgos que entrañan.

La Defensoría coincide con el Poder Ejecutivo en cuanto a que el déficit habitacional del país compromete la calidad de vida de muchas familias que, por su vulnerabilidad social y económica, requieren atención del Estado, pues en la satisfacción de esta necesidad se posibilita el goce de otros derechos también fundamentales. No obstante, en materia de derechos humanos, se parte de la premisa de que no es posible anteponer unos derechos sobre otros, es decir, posibilitar el ejercicio de unos a costa del sacrificio de otros, de donde resulta que no es posible atender el derecho humano a una vivienda digna autorizando la expansión urbana en áreas de riesgo en detrimento del derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

*ii. Retos futuros de la Administración Pública en el ordenamiento territorial.*

- **La función de la planificación urbana por parte de las municipalidades como una responsabilidad impostergable.**

En Costa Rica el régimen urbanístico de la propiedad y el ordenamiento urbano está integrado en su orden de jerarquía normativa por el artículo 169 de la Constitución Política, por un conjunto de normas de rango legal contenidas en la Ley de Planificación Urbana, reglamentos y decretos cuyo fin es la expansión ordenada de los centros urbanos, la adecuada utilización del suelo atendiendo a su vocación natural –sea ésta urbanística, agrícola, de pastoreo, forestal, industrial- y la delimitación de estos diferentes usos con el fin de posibilitar su coexistencia armoniosa, evitando la cercanía del uso residencial respecto a usos molestos.

La planificación urbana es una atribución constitucional exclusiva de las municipalidades e incluso la Sala Constitucional así lo ha señalado expresamente en las sentencias N° 2353-93, 5097-93, 5305-93, 6706-93, 3494-94 y 4205-96, en las cuales ha sido conteste en señalar que el control del desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio es competencia de los Gobiernos Locales para lo cual deben elaborarse los respectivos planes reguladores. Ese principio es consecuente con la norma constitucional del artículo 169 que establece que son las

Municipalidades las administradoras de los intereses y servicios locales, función que está integrada por la planificación del desarrollo urbano.<sup>34</sup>

No obstante, la Defensoría no desconoce que el Poder Ejecutivo puede regular en materia urbanística en tanto la planificación urbana se desarrolla en dos planos: el nacional o regional dirigido por la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación y el local dirigido por cada municipalidad.

Esa atribución compartida ha sido desarrollada por la Sala Constitucional, la cual por ejemplo en el voto No. 4205-96, consideró:

*"B. DEL ÓRGANO ENCARGADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA.*

*XIV. DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES PARA LLEVAR A CABO LA PLANIFICACIÓN URBANA: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA, INVU Y MUNICIPALIDADES. En consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, parte del supuesto de que la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional."<sup>35</sup>*

En el reciente voto que declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada por la Defensoría, la Sala Constitucional aclaró nuevamente el límite de competencia entre una y otra instancia, señalando que en aquellas jurisdicciones donde el Gobierno Local no haya elaborado y promulgado el plan regulador, regirán los lineamientos de desarrollo nacional y regional urbano emitidos por la Dirección de Urbanismo y el Ministerio de Planificación. De allí deriva la importancia de que cada municipalidad elabore su plan regulador, pues ninguna otra instancia más que la local conoce a profundidad las particularidades de su jurisdicción y las características de cada área para delimitar los diferentes usos.

No obstante, todavía en el año 2004, una cantidad importante de municipalidades no han procedido con la elaboración de este instrumento de ordenamiento territorial a pesar de que constituye un mandato legal que se les impuso desde la promulgación de la Ley de Planificación Urbana. El extenso plazo transcurrido torna inadmisibles para las municipalidades continuar pretendiendo justificar la ausencia de este instrumento en el alto costo económico y en la complejidad que representa su realización, sobre todo a la luz de los evidentes perjuicios que produce la ausencia de este instrumento. La alegada ausencia de recursos no puede justificar el incumplimiento a deberes constitucionales o la ineficiencia en el ejercicio de la función pública en menoscabo a los derechos de los individuos.

En este sentido, es clara la trascendencia del plan regulador no estrictamente desde la perspectiva urbana sino en la incidencia que tiene un crecimiento urbano ordenado y planificado

---

<sup>34</sup> Al respecto el artículo 19 de la Ley de Planificación Urbana establece: "Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad."

<sup>35</sup>

en el goce de derechos fundamentales del individuo y en su calidad de vida, donde están en juego los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física y al bienestar.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido desde el inicio de sus funciones, múltiples denuncias que refieren al irrespeto a las normas de planificación urbana o peor aún, su desconocimiento absoluto por parte de las mismas autoridades de control al otorgar permisos para actividades no conformes con el uso del suelo o espacio predominante. La Defensoría ha constatado que la situación se ha agravado en los últimos años cuando los Gobiernos impulsan y desarrollan programas de vivienda en sitios no aptos para ese uso, al permitir y autorizar la construcción de proyectos urbanísticos en lugares de riesgo tales como áreas de relleno, zonas inundables de ríos y quebradas, áreas de inestabilidad geológica y fuertes pendientes.

La Defensoría ha venido insistiendo sistemáticamente en la importancia de que las municipalidades no posterguen más la realización del plan regulador, como pilar básico para el desarrollo urbano, pues en esas condiciones se pierde muchas veces la inversión social que se financia con recursos de todos los costarricenses. En el Informe Anual 1999-2000 que la Defensoría presentó a la Asamblea Legislativa señaló que:

*"El Plan urbanístico es un instrumento, aprobado por un acto del Poder Público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística. El Plan está llamado a resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los terrenos destinados a sistemas generales y edificios públicos, y el de la zonificación, respecto a la edificación privada, fijando la densidad de la población de cada zona, porcentaje de terreno ocupable con construcciones, volumen, forma, número de forma, número de plantas y clase y destino de los edificios". 36*

En virtud de la conexión entre el desarrollo urbano planificado y el disfrute de derechos fundamentales, esta Defensoría una vez más insta y hace un llamado de atención a las municipalidades que aún no han elaborado el plan regulador a efecto de que aún considerando su valor económico y complejidad dispongan su realización con base en un cronograma que las obligue a cumplir con ese mandato legal que ya es de larga data y que se ha pasado por alto por largo tiempo.

- **Existencia de servicios públicos básicos como condición para autorizar el desarrollo urbanístico. (Abastecimiento de agua potable y evacuación de aguas de desecho doméstico).**

La autorización municipal o de las instancias nacionales para levantar viviendas en sitios desprovistos de servicios públicos y sin proyecciones para su instalación a corto plazo, tales como abastecimiento de agua potable, electricidad y sistemas de evacuación de aguas de desecho doméstico, constituye no sólo una verdadera violación a derechos fundamentales de los habitantes consentida y a veces hasta fomentada por la Administración Pública sino que tiene también implicaciones económicas y en la calidad de vida de éstos de dimensiones dramáticas.

---

36 SPANTIAGUI Federico. Manual de Derecho Urbanístico. trad. española, Madrid, 1972, p.122. y Antonio Carceller Fernández, Introducción al Derecho Urbanístico, Segunda Edición, Tecnos, 1992. p. 34.

En no pocas ocasiones estas autorizaciones se emiten ante la presión demográfica que ha ido alcanzando a cantones distantes del Gran Área Metropolitana; no obstante, en tales condiciones la construcción de las viviendas lejos de significar una solución representa un problema mucho mayor pues las familias empiezan a habitarlas en tales condiciones o pierden su inversión, cuando no es que ésta ha sido sufragada a través de fondos del Banco Hipotecario de la Vivienda, que son aportados con recursos de todos los costarricenses.

La vivienda como tal no constituye una unidad aislada sino que debe estar integrada a una comunidad, lo cual implica el acceso continuo y eficiente a una serie de servicios que tienen por fin el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y asegurar la habitabilidad en condiciones de dignidad, ambientales y de salubridad básicas.

En este sentido, la dotación de agua potable y la existencia de sistemas de canalización y evacuación de aguas pluviales, servidas y negras, se imponen como estándares mínimos obligatorios con el fin de prevenir la formación de focos de infección y de impactar lo menos posible los elementos del ambiente natural que rodean a las viviendas pues debe recordarse que la tutela ambiental no se agota en la protección de áreas silvestres sino que también se verifica con la prevención de la contaminación desde el espacio urbano.

Estas situaciones irregulares suelen presentarse precisamente ante la ausencia de planes reguladores pues en ausencia de la información que proveen estos instrumentos de ordenamiento territorial, los gobiernos locales no tienen muy claro aquellas áreas cuyas características –topográficas o de ubicación por ejemplo- plantean dificultades a veces insalvables para posibilitar el uso residencial.

Es ante ese mismo desconocimiento de las autoridades que se autoriza la construcción de conjuntos habitacionales sobre mantos acuíferos o en áreas de recarga, con lo cual se potencia la contaminación de las aguas subterráneas, fuente esencial para el abasto de agua potable.

La planificación urbana que la Ley exige de las autoridades locales y nacionales y que la Defensoría demanda, constituye la clave para un desarrollo sostenible en el cual sean satisfechas necesidades básicas del ser humano como las de vivienda, agrícolas, industriales y de servicios sin menoscabo de ninguna de ellas y sin comprometer las necesidades de futuras generaciones, consecuencia inminente si el crecimiento urbano no es asumido con el control y la planificación que exige.

### *iii. Derecho a la propiedad para la vivienda y el trabajo*

En este recorrido que se hace del estado situacional del derecho a una vivienda digna, que no se circunscribe a la infraestructura sino a todo su entorno el cual debe potenciar el desarrollo, es menester hacer mención de un caso ejemplarizante que fue resuelto en definitiva en la etapa de seguimiento.

Bajo el expediente número 8729-23-99 se tramitó una denuncia de un vecino de la Península de Osa, distrito de Sierpe disconforme con el Instituto de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Ambiente y Energía, ya que tanto él como otras familias de la zona habían recibido un terreno por parte del IDA, sin embargo no había podido obtener el título de propiedad de los terrenos, toda vez que el asentamiento estaba inmerso en la Reserva Forestal Golfo Dulce, haciendo negatoria su derecho a vivienda y al trabajo.



Con respecto a este asunto, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final, oficio número DHR-01046-2001, del 5 de febrero del 2001, donde se recomendó lo siguiente al Instituto de Desarrollo Agrario:

*“Resolver en forma definitiva la situación de posesión precaria en que se encuentran los aproximadamente 700 parceleros asentados dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, disponiendo el pago de las mejoras introducidas en cada finca durante todos los años de posesión que haya ejercido la familia, previa elaboración de avalúos con el fin de determinar el valor en cada caso.”*

Si bien es cierto la Defensoría emitió una serie de recomendaciones, siendo la de mayor relevancia la citada, es importante hacer un recuento de la situación denunciada.

Tanto el quejoso como las otras familias de la zona no habían podido escriturar sus fincas por la negativa del Ministerio de Ambiente y Energía, instancia que alega que a partir de la resolución número 02988-99 de la Sala Constitucional que declaró inconstitucional el Decreto Ejecutivo número 7599 de Titulación en Reservas Nacionales del 29 de abril de 1996, no es posible el otorgamiento de títulos de propiedad dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce.

Por esta razón se inició a instancia de la Defensoría un proceso que creó una comisión, encargada de buscar mejores alternativas para la solución del problema denunciado. Dicha comisión estuvo integrada por representantes del Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto de Desarrollo Agrario, Defensoría de los Habitantes de la República, integrantes de la comunidad denunciante, entre otros.

A partir del 19 de febrero del 2001 se iniciaron reuniones periódicas, con el objetivo de discutir a la luz del informe final de la Defensoría alternativas de solución para los habitantes e iniciar canales de coordinación que permitieran la pronta ejecución de las medidas pertinentes que accesar a los afectados al derecho a una vivienda y al trabajo.

En las reuniones indicadas, eran constantes los argumentos referidos a las prohibiciones legales para la atención de las necesidades de los denunciantes: no era posible otorgar los títulos de propiedad por ser una reserva forestal, además de ser terrenos estatales, no se podía desafectar la zona eliminando o modificando la naturaleza jurídica creada ya que para ello era necesario la aprobación legislativa.

Por otra parte al ser personas que lo que tenían a su haber era un título de poseedor, no podían acceder a ninguno de los beneficios de los propietarios tales como, préstamos bancarios, permisos de explotación forestal, cambio de uso del suelo y utilización de la zona para cultivos, así como también les era imposible acceder al pago de servicios ambientales, ya que la normativa existente autorizaba el beneficio única y exclusivamente a los propietarios de tierra, entre otras, cubiertas de bosque, a recibir beneficios por los servicios ambientales, que los terrenos de los que eran propietarios podían proporcionar al ambiente no así a los que eran solo poseedores.

En vista de todo lo dicho, funcionarios de la Defensoría, junto con el Director del Departamento Legal del Instituto de Desarrollo Agrario y Director del Área de Conservación de Osa del Ministerio de Ambiente y Energía, realizaron una inspección a la zona el día 25 de abril del 2002.

En esa oportunidad se llevó a cabo una reunión con las autoridades locales y los vecinos del Asentamiento, sector de los Planes. En dicha reunión se tocaron varios aspectos, coincidentes con los puntos citados y se asumió ante la comunidad, la responsabilidad de buscar una



alternativa para la solución de su situación o bien una alternativa que les permitiera mejorar su calidad de vida.

Se realizaron numerosas gestiones informales a efecto de lograr encontrar una propuesta para los vecinos del Asentamiento, se visitó el Fondo de Financiamiento Forestal, la Procuraduría General de la República y otros, donde se fue recabando, información y voluntad de coordinar con la intención de negociar una salida para el problema planteado.

En el mismo orden de ideas se convocó a una reunión el 5 de agosto del 2002, en la que se discutieron diversos aspectos quedando claro que la posibilidad de acceder a un título de propiedad, era un proyecto de ley, entendido que era un procedimiento muy complicado y lento, quedando como una alternativa, que se lograra crear una normativa, que permitiese a los poseedores del Asentamiento el acceder a algunos beneficios, como podrían ser el de Servicios Ambientales.

De este modo las autoridades convocadas se dieron a la tarea de obtener de sus respectivas jerarquías las autorizaciones respectivas.

Ante el Ministerio de Ambiente la Defensoría instó al Ministerio a efecto de que se lograra obtener un decreto ejecutivo que permitiera a los poseedores de un terreno acceder al beneficio de servicios ambientales.

Después de múltiples gestiones, conversaciones, reuniones y con el esfuerzo de todas las autoridades involucradas se logró llegar a la conclusión de un decreto ejecutivo que consagra la facultad de los poseedores de un terreno de acceder a los beneficios de servicios ambientales, el decreto se publicó el día 4 de octubre del 2003 siendo el Decreto el número 30761-MINAE.

Una vez publicado el decreto se inició un trabajo de diagnóstico e inventario de las personas que eventualmente podrían tener los beneficios de que se trataba, fue así como se identificaron aproximadamente 46 familias residentes en el Asentamiento de Osa, sector de Los Planes.

Siempre en coordinación con las diferentes autoridades se recibió el esta Defensoría el oficio FONAFIFO-D-299 del 26 de noviembre del 2002 del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, según el cual se estarían atendiendo adecuadamente y eventualmente como área prioritaria para el beneficio de los servicios ambientales a los habitantes del Asentamiento de Osa, sector de Los Planes.

En el mismo orden de ideas se logró con la participación activa del Instituto de Desarrollo Agrario el cual autorizó a los poseedores del Asentamiento Los Planes para que accedieran al pago de los servicios ambientales, según se demostró con el acuerdo de la Junta número 024-03 del 19 de mayo del 2003.

Una vez finiquitado la situación de todos los habitantes que siendo vecinos del Asentamiento de Los Planes, procedieron a presentar su solicitud para el pago de servicios ambientales, se llevó a cabo una reunión en el Asentamiento Los Planes el día 3 de diciembre del 2003, donde se hizo entrega de los cheques correspondientes a los vecinos del Asentamiento que presentaron solicitud para obtener el pago de los servicios ambientales, siendo ellos 14 familias.

### 3. Actividades

#### a. Participación en comisiones

Además de la resolución de casos, la Dirección de Calidad de Vida participa activamente en comisiones interinstitucionales relacionadas con la temática que estudia.

La participación en dichos órganos colegiados ha resultado muy efectiva por cuanto desde esas instancias es posible dar seguimiento a las políticas públicas en materias tan sensibles del tejido social como lo son el medio ambiente, la salud y la vivienda popular.

##### *i. Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico*

Esta comisión se creó mediante la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica y funge como una instancia asesora del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Está integrada por representantes de ese Ministerio, así como del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Colegio de Arquitectos, Academia de Geografía e Historia, Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), Procuraduría General de la República y Defensoría de los Habitantes.

En este momento la Comisión trabaja en el reglamento a la ley, cuya versión preliminar se encuentra en revisión.

##### *ii. Comisión interinstitucional creada al amparo de la resolución de la Sala Constitucional No. 1923-04.*

Esta comisión se creó con el fin de implementar la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y tiene como fin realizar un inventario de las nacientes del cantón de San Pedro de Poás, Alajuela, en las zonas de carga y descarga hídrica, con el fin de elaborar un plan regulador.

Además de la Defensoría de los Habitantes, integran la comisión representantes del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Sistema Nacional de Riego y Avenamiento, Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados y Municipalidad de Poás.

Hasta ahora, la Comisión ha inventariado 41 nacientes, rescatado mapas de vulnerabilidad de la zona y ha conseguido insumos para la elaboración de mapas hidrológicos y otros.

## E. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

### 1. **Ámbito de Competencia**

La Dirección de Control de Gestión Administrativa tiene a su cargo el conocimiento y resolución de las quejas y denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes referidas a la actuación del Estado tanto en su condición de patrono como de prestatario de bienes y servicios y la afectación que ello conlleva en los derechos de los y las habitantes.

En el marco de los derechos humanos, la actuación de la Dirección se encuadra en la lucha por el respeto efectivo de los derechos económicos y sociales, lo cual se logra a partir del control de la actividad administrativa, procurando que el funcionamiento del sector público costarricense se ajuste a las necesidades de los y las habitantes, tomando en cuenta los valores que orientan la filosofía de los derechos humanos, la buena administración, el ordenamiento jurídico vigente y la situación económica y política de las instituciones que lo componen.

La Dirección de Control de Gestión Administrativa tiene como fines de su intervención los siguientes:

- Evidenciar las omisiones o infracciones al deber legal de actuar que tiene la Administración.
- Colaborar en la determinación de malas prácticas administrativas y en la proposición de posibles soluciones a las mismas.
- Combatir las situaciones de pasividad o inercia en la actuación estatal.
- Propiciar el desarrollo y protección de los derechos económicos y sociales por parte del Estado.

Como se señaló en el Informe Anual **2002-2003** presentado por la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa, la creación en cada país de un entorno propicio al desarrollo y la eliminación de la pobreza, depende en gran medida de la buena gestión de los asuntos públicos.

Pese a los avances tecnológicos de los últimos tiempos y a la procura de lo que se ha denominado un "*gobierno digital*", las instituciones públicas se muestran de cara al habitante que acude a ellas a solicitar información, como aparatos burocráticos de difícil acceso para la obtención de la información requerida y más aún cuando se solicitan bienes y servicios específicos.

En Costa Rica, en los últimos dos años se han aprobado leyes que pretenden hacer menos perjudiciales para los habitantes las estructuras burocráticas institucionales, con la finalidad de evaluar y fomentar la eficiencia en la prestación de los servicios<sup>1</sup>. Pese a lo anterior, es claro que las leyes aprobadas no van acompañadas de una reforma inmediata en las culturas institucionales que permitan hacer efectivos los cambios propiciados de cara al mejoramiento de la gestión administrativa.

---

<sup>1</sup> Ley No. 8220 del 11 de marzo 2002 (**Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**); Ley No. 8292 del 4 setiembre 2002 (**Ley de Control Interno**); Decreto No. 26025-PLAN del 18 abril 1997 (Creación de las Contralorías de Servicio).

En ese sentido, los Principios de Buen Gobierno, consignados tanto en la Constitución Política como en la Ley General de la Administración Pública<sup>2</sup> y otras leyes específicas, juegan un papel importante como mecanismos que permiten hacer efectivo el derecho a una buena administración. Su interacción permite a una sociedad lograr los objetivos de mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes.

Desde el punto de vista del control de la gestión administrativa, es claro que la aplicación de los principios de buen gobierno resulta de suma importancia, los cuales se constituyen en orientadores y delimitadores de la actividad administrativa, logrando que mediante su respeto la acción de la Administración garantice los derechos humanos y la satisfacción del bien común.

Pese a la existencia de dichos principios el análisis de la gestión administrativa actual permite concluir que tales principios han sido relegados a un segundo o tercer plano en el quehacer de las instituciones, convirtiéndose en algunos casos en fines en sí mismos y perdiéndose la esencia de la labor de las instituciones públicas que es cumplir efectivamente los objetivos para los que fueron creadas en beneficio de los y las habitantes.

#### a. Análisis de la casuística

Para el período que comprende el presente Informe, la Dirección de Control de Gestión Administrativa recibió para investigación **580** casos, de los cuales **274** corresponden a denuncias presentadas contra los Gobiernos Locales, **169** a las denuncias contra Ministerios, **32** a las quejas presentadas contra instituciones de servicios públicos básicos (Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Compañía Nacional de Fuerza y Luz) y **105** a denuncias recibidas contra otras instituciones.

Asimismo, en relación con las **municipalidades** más denunciadas, conviene indicar que al igual que el año anterior repiten en la lista la Municipalidad de San José con **31** denuncias, la de Desamparados con **15** denuncias y la de Alajuela con **14** denuncias. Por otra parte, ingresan en esta lista la Municipalidad de La Unión con **13** denuncias y la de Cartago con **10** casos.

De las **169** denuncias recibidas contra **Ministerios** siendo los más denunciados el Ministerio de Educación con **75** quejas, el de Obras Públicas y Transportes con **45** y el de Trabajo y Seguridad Social con **14**. Al respecto, hay una inversión en el orden en relación con el año pasado, siendo que el Ministerio de Obras Públicas presentaba más cantidad de denuncias en relación con el Ministerio de Educación que ocupaba el segundo lugar.

Por otra parte, en relación con el resto de **instituciones públicas** de las **105** denuncias recibidas la institución con mayor número de denuncias es el Instituto Costarricense de Electricidad con **25** denuncias, número muchísimo menor que el reportado el año pasado (40), seguido en importancia por la Caja Costarricense del Seguro Social con **20** quejas, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo con **15** y el Instituto de Desarrollo Agrario con **11**.

Conviene por último indicar que las temáticas de mayor recurrencia para su análisis corresponden a la falta del deber de fiscalización por parte de los Gobiernos Locales, la dilación injustificada en trámites administrativos, violación a normas laborales en el sector público,

<sup>2</sup> **Principio de Legalidad:** artículo 11 Ley General de la Administración Pública (LGAP); **Principio de Eficiencia:** artículos 4, 8, 269 LGAP, artículos 139, inc) 8, 140, 191 de la CPL; **Principio de Rendición de Cuentas:** artículo 11 Constitución Política; **Principio de Transparencia:** artículos 27, 30 de la Constitución Política; **Principio de Responsabilidad:** artículos 199 y siguientes LGAP; **Principio de participación:** artículos 1 y 2 de la Constitución Política, 5 Código Municipal; **Principio de Equidad e Inclusividad:** artículo 33 de la Constitución Política y leyes específicas.

Ineficiente prestación de servicios de telecomunicaciones y mejoramiento de la red vial cantonal y nacional.<sup>3</sup>

Por tales razones, se ha considerado importante analizar la gestión administrativa desde los parámetros establecidos por los principios de Buen Gobierno o buena administración, procurando con ello contribuir a la promoción de una gestión que cumpla con los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación, legalidad, eficiencia, efectividad, equidad, inclusividad y que responda a las necesidades de los habitantes.

#### **b. De los principios de la Buena Administración**

El análisis de la gestión administrativa a la luz de los referidos principios, inicia dedicando un apartado al cumplimiento del **principio de eficiencia** por parte de las instituciones. En ese sentido, se hace un ligamen entre la actuación ineficaz de algunas instituciones públicas y el maltrato ciudadano que ello conlleva. Al respecto, conviene recordar que la Defensoría ha denunciado en otras oportunidades<sup>4</sup> que el trato que brindan algunas instituciones públicas a los habitantes deviene en **maltrato** cuando por las solicitudes planteadas reciben una omisión de respuesta, una agresión verbal o física, una atención deficiente, discriminatoria, o la simple inacción ante las demandas. Tal y como se ha aclarado, el "trato ciudadano" no implica un cumplimiento automático o inmediato de todas las demandas y aspiraciones de la población. Ello resultaría irrazonable en virtud de las limitaciones económicas, legales o institucionales que pueden presentarse en cada caso concreto. Lo exigido por la Defensoría *"es el respeto del derecho de la población a estar informada sobre los asuntos que le son propios, sobre el manejo de sus instituciones y la disposición de los recursos que son de todos"*.<sup>5</sup>

Por otra parte, el Principio de Transparencia es analizado a partir de casos que permiten visibilizar la relación de dicho principio con el **derecho de acceso a la información y sus limitaciones**, en especial a la información administrativa.

La rendición de cuentas, establecida como principio constitucional se constituye en una experiencia apenas incipiente para algunas instituciones públicas y en caso de los Gobiernos Locales una práctica que debe reforzarse e ir acompañada del fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información por parte de los habitantes y adecuados procesos de planificación de la labor institucional.

El análisis de la legalidad por su parte, ha permitido establecer en este período una serie de vacíos en determinadas regulaciones que deben ser atendidos. Asimismo, es claro que la interpretación de normativa específica ha devenido en algún perjuicio para los habitantes como se analizará con un caso concreto.

Del análisis de los principios anteriores se desprende que la necesaria revisión de la responsabilidad de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, con el fin de que en las actuaciones irregulares detectadas no termine diluyéndose la responsabilidad y convierta los sistemas legales administrativos en sistemas deficientes.

Bajo los parámetros señalados, a continuación se exponen los principios de buen gobierno, por demás principios legales que se considera han sido vulnerados por diferentes instituciones

---

<sup>3</sup> Para mayor abundamiento en punto a los datos estadísticos conviene remitirse al Capítulo específico del Informe.

<sup>4</sup> Defensoría de los Habitantes. **Informe Anual 1999-2000**. Introducción.

<sup>5</sup> Ibidem, pág. 13

públicas en el período que comprende el presente informe, a partir de las denuncias presentadas.

## 2. El control de la gestión administrativa desde los principios de buen gobierno

Algunos elementos de buen gobierno que con mayor frecuencia se han denunciado como violentados por la Administración son los siguientes:

- **Eficiencia y Efectividad**
- **Transparencia**
- **Legalidad**
- **Rendición de cuentas**
- **Responsabilidad**

A continuación se hará un análisis de cada uno, así como de los casos significativos de lo que se ha considerado una inadecuada gestión administrativa.

### a. Ineficiencia en la gestión administrativa

Una de las principales quejas recurrentes planteadas está referida a la ineficiencia en la prestación de servicios públicos por parte tanto de Gobiernos Locales como de otras instituciones públicas.

La eficiencia ha sido establecida por la Constitución Política en diversos artículos<sup>6</sup>, determinándose la obligación de la Administración de buscar el principio de eficiencia en el quehacer diario de las instituciones públicas. Asimismo, la Ley General de la Administración Pública establece como un principio fundamental del servicio público la **eficiencia**<sup>7</sup>. En ese sentido, el artículo 269 de la ley citada señala que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y **eficiencia**.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Constitucional ha establecido que hay principios constitucionales y legales que informan la organización y función administrativa y que deben orientar y nutrir dicha función, entre ellos claramente se señala el principio de eficiencia<sup>8</sup>. Por su parte, en cuanto a la relación servicios públicos-eficiencia, la doctrina ha reconocido que en el caso de los servicios públicos:

*"El servicio debe funcionar correcta y eficazmente. Ello es lo que la doctrina francesa denomina los derechos al servicio público de los administradores, entre los cuales se ubica el derecho de acceso al mismo una vez creado. El usuario tiene también derecho a una organización conveniente del servicio, etc. Si ello no sucede, se abre la responsabilidad del servicio, por mal funcionamiento, o tardío u omiso".<sup>9</sup>*

Tal y como lo ha establecido la Defensoría, los procesos de las instituciones públicas deben producir resultados que satisfagan las necesidades de las personas, haciendo para ello el mejor uso de los recursos a disposición. Es claro que el accionar de las instituciones en la prestación de servicios públicos debe ir encaminada a asegurar a los y las habitantes que dicha prestación se realice de la forma más eficiente y eficaz posible. Para ello, tal y como se enuncia en la

<sup>6</sup> Artículos 139 inciso 4, 140 inciso 8 y 191 de la Constitución Política.

<sup>7</sup> Ver artículos 4, 8 y 269 de la Ley General de la Administración Pública.

<sup>8</sup> Ver Voto No. 2003-04358, Expediente No. 02-009601-0007-CO

<sup>9</sup> Allan R. Brewer-Carías y otros "El Derecho Administrativo en Latinoamérica " II, Ediciones Rosaristas 1986, Bogotá, p.250.

doctrina, existe un Principio de obligación de la Administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos:

*"Este principio parte de la base de que los servicios públicos no son ya, como se pensó en alguna época, una benevolencia o un obsequio que hace el Estado a los administrados, sino que, por el contrario, aquel tiene la obligación de prestarlo, y prestarlos bien, y aquellos tienen el derecho de exigir esa prestación correcta. Como consecuencia de este principio, podemos anotar principalmente la responsabilidad que resulta para la Administración en caso de que cause perjuicios en la prestación de los servicios, la cual, como recordaremos, se basa precisamente en la teoría de la culpa o falla del servicio".<sup>10</sup>*

Pese a la existencia de la normativa, doctrina y jurisprudencia referida, es claro que el concepto y más aún la aplicación del criterio de eficiencia en el accionar de las instituciones públicas es en algunos casos incipiente, siendo que pese a los esfuerzos desarrollados para facilitar las tareas mediante el uso de herramientas tecnológicas y la capacitación del recurso humano, existen serios problemas de eficiencia en la prestación de los servicios requeridos por parte de algunas instituciones públicas que están denotando procedimientos de gestión internos inadecuados que repercuten directamente en los servicios que brindan y violentan los derechos de los y las habitantes de contar con una respuesta eficiente y oportuna por parte de la Administración a las demandas planteadas.

En ese orden de ideas, conviene indicar que gran cantidad de las denuncias recibidas están referidas a la inacción por parte de las Instituciones Públicas en la atención de las gestiones presentadas. Dicha inacción va generalmente acompañada de una **omisión de respuesta al habitante** en cuanto a quién atiende la gestión presentada, qué acciones se están tomando al respecto y mucho menos aún la fecha posible de solución del problema denunciado -en caso de que se pueda- o las motivaciones que fundamentan la improcedencia de lo solicitado.

Tal y como se ha indicado dicha omisión deviene en un **maltrato al habitante** que ha venido produciéndose de forma reiterada por parte de algunas instituciones y que debe ser atendido con especial esmero.

Esta ineficiencia se agrava cuando a partir de la denuncia presentada, la Defensoría interviene ante la institución y recibe como respuesta la misma inacción institucional. Ante los constantes requerimientos de información, ha sido posible comprobar por parte de la Defensoría cómo muchos expedientes han sido archivados, cerrados, extraviados o con traslados constantemente dentro de la institución, sin que se le de respuesta a la persona que continúa sufriendo la situación denunciada y peor aún, haciendo incurrir a la Defensoría en una dilación en la resolución de los asuntos planteados.

Criterios como la cantidad de denuncias recibidas, la reiteración en el incumplimiento del deber de brindar servicios con eficiencia, así como el asomo de una problemática que conviene ser atendida por su afectación en los servicios, han sido los utilizados para presentar a continuación lo que se considera casos de ineficiencia institucional de urgente atención.

#### *i. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes*

Al igual que en años anteriores, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes encabeza los índices en cuanto a la reiterada omisión de respuesta a las gestiones presentadas por los

---

<sup>10</sup> Rodríguez, Libardo. " **Derecho Administrativo**", 6ta edición, Editorial Temis, Colombia, 1990, p.395.



habitantes, así como por la misma Defensoría. Dicha omisión viene acompañada de una negativa de rendir cuentas a los habitantes sobre obras por hacer, plazo en el cual se realizarán, así como las motivaciones para denegar alguna solicitud planteada.

Dicho Ministerio, con una estructura organizativa muy compleja y de gran tamaño, se presenta de cara al habitante como una institución de difícil acceso y más aún de más difícil respuesta a las gestiones presentadas. Las constantes omisiones de respuesta generan en el habitante una frustración enorme al obtener como respuesta el silencio de la Administración<sup>11</sup>.

Tal es el caso planteado por un habitante que denunció la invasión de un tramo de la carretera Interamericana Sur desde el año 2001, continúa sin recibir una respuesta efectiva a la solución del problema denunciado, pese a que la Defensoría emitió las recomendaciones respectivas.<sup>12</sup>

Por otra parte, se ha entendido que dar respuesta a las solicitudes de información presentadas es acusar recibo de las mismas, siendo que no se indica nada sobre la información requerida, o bien hacer traslados internos de correspondencia<sup>13</sup>, sin que se defina con claridad a qué departamento le corresponde la atención de determinado asunto. En algunos casos denunciados, pese a existir estudios técnicos que recomiendan la realización de una obra específica, no se indican las razones a los habitantes del por qué no se decide realizar la obra o para cuándo está proyectada.<sup>14</sup>

En ese sentido, un habitante solicitó desde el año 2002, se le indicara qué acciones estaba tomando el MOPT para realizar el puente que comunica San Francisco de Dos Ríos con San Antonio de Desamparados.<sup>15</sup> Al respecto, en diferentes oportunidades se le ha indicado que el referido puente se encuentra en la etapa de diseño. Pese a lo anterior, el habitante desconoce efectivamente cuál es el estado del referido proyecto y cuándo contará la comunidad con dicho puente.

Otro ejemplo que corresponde citar por la gravedad de la respuesta recibida es el siguiente: un habitante solicitó al MOPT se obligara a una determinada empresa autobusera a respetar la demarcación existente de no estacionar en la acera, dado que los autobuses usan la vía indistintamente para estacionar, con el consecuente peligro para los habitantes y la inseguridad generada. Al respecto, se emitieron recomendaciones al Consejo de Transporte Público en punto a girar las instrucciones para que la empresa autobusera cumpliera con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, sea utilizar los espacios determinados para el estacionamiento. Después de una serie de solicitudes de información y prevenciones ante la omisión de respuesta de las mismas se recibió como respuesta lo siguiente:

*"... por la cantidad de gestiones con que cuenta este departamento y el escaso recurso humano y material no se puede indicar una fecha exacta con la que se atenderá la denuncia antes descrita"<sup>16</sup>.*

<sup>11</sup> Expedientes en trámite sin respuesta: 10932-24-01, 12822-24-02, 12838-24-02, 13334-24-02, 13626-24-02, 14616-24-03, 16591-24-04, 16340-24-04, 15118-24-03, 5418-24-98, 11504-24-01, 12713-24-02, 14305-24-03, 15521-24-03, 16060-24-03, 14557-24-03, 15504-24-03, 15518-24-03, 16114-24-03, 11994-24-01, 13932-24-02.

<sup>12</sup> Expediente No. 10932-24-01

<sup>13</sup> Ejemplos de dicha práctica resultan los expedientes No. 16591-24-04, 16555-24-04, 16340-24-04, 15118-24-03

<sup>14</sup> Ejemplos los expedientes: 15198-24-03, 16591-24-04.

<sup>15</sup> Expediente No. 127113-24-02

<sup>16</sup> Oficio DIC-04-444, suscrito por el Jefe del Departamento de Inspección y Control de la Dirección Técnica del Consejo de Transporte Público.

La anterior respuesta permite concluir la necesaria revisión de la distribución de recurso humano y técnico a lo interno de la institución, con el fin de que se tomen las acciones que permitan brindar un servicio público eficiente y oportuno. No es posible que el habitante reciba como respuesta que no se puede determinar cuándo será atendida su solicitud, lo cual contraviene en todo sentido los principios supra enunciados del servicio público, así como de planificación de las acciones institucionales.

Conviene hacer referencia a una resolución de la Sala Constitucional que en lo que interesa señaló:

*"... en nuestro Ordenamiento Jurídico, aún y tratándose de actividad lícita de la Administración, es responsable por los daños que se causen a los derechos de los administrados (artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública), de manera que la respuesta ante las gestiones de los recurrentes no puede ser de ninguna manera aceptable la simple indiferencia o el argumento de que no se puede hacer nada..."*<sup>17</sup>

Preocupa a la Defensoría que el MOPT, dentro de sus programas de trabajo, no establezca los mecanismos internos que permitan mejorar la gestión administrativa de cara al habitante. El derecho a la información que tienen los habitantes en punto a las acciones concretas que desarrolla la Administración para atender las problemáticas denunciadas, pasa por el establecimiento de los mecanismos que permitan dar como mínimo una respuesta en tiempo y con fundamento de qué se está realizando, tanto a los habitantes que así lo solicitan como a la misma Defensoría.

Los habitantes requieren una Administración suficientemente cohesionada, producto del orden y sistematización que prodiga la normativa vigente, de forma tal que esto se refleje en su manera de operar con eficiencia y procurar los resultados que la comunidad demanda.

Algunos esfuerzos realizados por dicho Ministerio para contrarrestar esta situación, tales como la creación de Contralorías de Servicio, han sido insuficientes, pese a la buena intención de parte de los funcionarios que ocupan dichos cargos de colaborar en la consecución de la información requerida por los habitantes y la Defensoría. En ese sentido, conviene citar el oficio No. 2004-0410, remitido por el Contralor de Servicios y encargado de los asuntos de la Defensoría de los Habitantes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, al Director de la División de Obras Públicas en el cual le indica entre otras cosas:

*"Destaco a su vez, el cambio asumido por el Estado en tiempo reciente, interesado en ejercer funciones más dinámicas dentro de las actividades económicas y sociales que le corresponde atender, obligando a modificar la actitud del servidor público en relación con el usuario, al adquirir éste la condición de cliente a quien es preciso satisfacer en sus demandas de atención sobre asuntos de su interés ligados con algún servicio público.*

*(...)*

*hemos detectado que el caso de la denuncia interpuesta ante la Defensoría de los Habitantes por el señor (...) desde el 15 de mayo del 2002, que ésta ha generado a lo interno de su representada un total de siete intercambios de "Traslado de correspondencia", sin que a la fecha se haya resuelto absolutamente nada. La*

---

<sup>17</sup> Sala Constitucional. **Resolución No. 2000-05134 del 28 de junio del 2000.**

*situación descrita debe ser de su especial atención por lo que significa en detrimento de lo anotado al inicio".*

Coincide la Defensoría con lo indicado en punto a la obligación del MOPT de brindar una respuesta efectiva a los habitantes y cumplir a cabalidad con las obligaciones que corresponden a todo funcionario público.

Conviene recordar lo establecido por el artículo 140 inciso 8) de la Constitución Política, que señala:

**ARTÍCULO 140.-** *Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*

(...)

*8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas;*

Asimismo, con la entrada en vigencia de la Ley de Control Interno, conviene que a la luz de ambas normativas sea analizada la ineficiencia demostrada y se tomen las medidas correctivas respectivas de forma tal que cese la afectación de los derechos de los y las habitantes a obtener la información requerida y que las autoridades cumplan con su deber de rendir cuentas de las acciones u omisiones que se les atribuyen.

Siendo que en el caso del MOPT la problemática denunciada ha resultado de especial interés en el análisis por parte de la Defensoría, conviene remitirse al Capítulo II, en el cual se ha establecido el tema como uno de atención prioritaria.<sup>18</sup>

*ii. Gobiernos Locales: incumplimiento reiterado de remisión de informes a la Defensoría*

Los Gobiernos Locales tienen como fin primordial la administración de los intereses y servicios de los vecinos del cantón, en procura de promover el desarrollo de las comunidades. En ese sentido, es claro que como cualquier otra institución pública deben cumplir a cabalidad con los principios que rigen el servicio público, así como estar siempre dispuestos al escrutinio de su labor por parte de los y las habitantes del cantón.

Las municipalidades como prestatarias de servicios y administradoras de los intereses de los vecinos, están en la obligación de atender en tiempo y forma las solicitudes de información que al respecto formulen los administrados, constituyéndose dicha práctica en una modalidad de rendición de cuentas, transparencia, así como de constante evaluación de los procesos de eficiencia en cuanto a la prestación de servicios requeridos por los y las habitantes.

Asimismo, conviene señalar que con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal se pretendió fortalecer la participación ciudadana para lo cual la Defensoría es concedora de esfuerzos importantes que se han realizado de implementación de mecanismos en algunas comunidades. No obstante, resulta necesario que la participación sea en el marco de una **participación informada**, para lo cual es claro que el respeto del derecho que tienen los habitantes a solicitar información a las Municipalidades y éstas a dar respuesta sobre el asunto planteado, deviene en un presupuesto vital para lograr procesos efectivos de participación ciudadana.

---

<sup>18</sup> CAPITULO 2: Demandas recurrentes de Tutela de los Derechos Humanos

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que *"el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas."*<sup>19</sup>

Tal y como la Defensoría lo ha indicado en otras oportunidades<sup>20</sup>, gran parte de las denuncias recibidas se refieren a acciones u omisiones por parte de los Gobiernos Locales y una mayoría a la violación del artículo 27 Constitucional que establece la obligación de brindar una respuesta a las gestiones presentadas por los habitantes.

Cuando las personas acuden a la Defensoría para solicitar su intervención ante el Gobierno Local y obtener así una respuesta a la gestión planteada, es claro que se espera corregir la omisión inicial de la Administración. Es desde esta perspectiva, que la intervención de la Defensoría debe cumplir criterios de eficiencia y oportunidad, procurando, desde la magistratura de influencia que acompaña la labor de la institución, llamar la atención del Gobierno Local en cuanto a su deber de dar respuesta a las gestiones presentadas.

Pese a lo anterior, para el período 2003-2004 esta labor se ha visto obstaculizada por el aumento en el incumplimiento por parte de algunos Gobiernos Locales en la remisión de los informes requeridos por la Defensoría. Lo anterior haciendo caso omiso de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de La República, que establece la obligación de colaboración preferente por parte de las institución pública al trabajo de la Defensoría, normativa por demás vigente y de obligado acatamiento.

Esta falta de cooperación se expresa de varias maneras. La más común de ellas es dilatar la entrega de información. Un ejemplo lo constituye la **Municipalidad de Golfito**, la cual a pesar de notificársele en reiteradas ocasiones de forma escrita, verbal y hasta personal, solicitudes de información se ha negado a remitir lo solicitado y a acatar las recomendaciones emitidas por esta Defensoría<sup>21</sup>. En consecuencia, para este caso en particular la Institución procedió a hacer de conocimiento del Ministerio Público la situación anterior, lo cual, si bien ayuda, alarga aún más la espera del habitante para obtener una solución a su problema.<sup>22</sup> Al respecto, conviene acotar que existe ya una solicitud de investigación remitida por parte de la Defensoría al Ministerio Público contra la Municipalidad de Golfito.<sup>23</sup>

Preocupa a la Defensoría que esta ineficiencia en la atención de los asuntos que le son propios por parte de la Municipalidad de Golfito ha traído como consecuencia que los habitantes acudan también a la Sala Constitucional a interponer Recursos de Amparo por Omisión de Respuesta, en una "carrera desesperada" por lograr que alguna de las instituciones de control atienda las irregularidades denunciadas. Específicamente, la Defensoría conoce el caso de tres habitantes que interpusieron su denuncia por omisión de respuesta y resolución de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre por parte de la Municipalidad de Golfito.<sup>24</sup> Al respecto, la Defensoría de los Habitantes procedió a solicitar la información correspondiente por todas las vías posibles, sea de forma escrita, telefónica y personal al Alcalde, quien a la fecha no ha cumplido con su deber legal de responder.

---

<sup>19</sup> Sala Constitucional. Voto No. 2003-06908 del 11 de julio 2003.

<sup>20</sup> Véase Informe Anual 2002-2003. Capítulo III. Dirección de Control de Gestión Administrativa

<sup>21</sup> Expedientes pendientes de respuesta: 10668-24-01, 13072-24-2002, 15389-24-03, 15390-24-03, 15391-24-03, 15942-24-03.

<sup>22</sup> Expedientes 10668-24-01, 13072-24-02

<sup>23</sup> Oficio de la Defensoría No. DAJ-0051-04 del 2 de marzo del 2004, presentado ante la Fiscalía el 8 de marzo del 2004.

<sup>24</sup> Expedientes No. 15389-24-01, 15390-24-01, 15391-24-01

Ante dicha situación, los habitantes acudieron a la Sala Constitucional y presentaron Recursos de Amparo contra el Alcalde<sup>25</sup>. Dichos recursos fueron resueltos y declarados **con lugar**, obligándolo a responder las gestiones planteadas<sup>26</sup>. Pese a ello, en uno de los expedientes<sup>27</sup>, mediante Voto No. 3436-04 del 31 de marzo del 2004, la Sala Constitucional ordena testimoniar piezas y remitir el asunto al Ministerio Público con el fin de iniciar una causa penal contra el Alcalde por desacato, lo que significa que el funcionario público no responde las gestiones de los habitantes ni siquiera por orden de la Sala Constitucional.

Es claro que situaciones como la denunciada evidencia la necesidad de que se tomen medidas más drásticas contra funcionarios que parecen haber olvidado la razón por la que ostentan algún tipo de poder, sea para servir a los y las habitantes. En el caso de los Alcaldes conviene recordar que los mismos están sujetos al escrutinio de las personas del cantón que lo eligieron y que también corresponderá a los habitantes evaluar su gestión.

El mismo problema se presenta con la **Municipalidad de Puntarenas**, en especial con los casos en que la Defensoría está dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas desde hace más de tres años. Por tal motivo el día 23 de octubre del 2003, la Defensoría citó a rendir cuentas al Alcalde. En tal comparecencia éste alegó que no podía rendir los informes solicitados debido a que *“los expedientes de estos casos se encuentran en el suelo sin archivar y de otros se desconoce su paradero”*<sup>28</sup>.

Al respecto, conviene recordar tanto a la Municipalidad de Puntarenas como a todas las instituciones públicas que tal y como lo indicara la Defensoría en el informe final de la investigación realizada sobre archivos públicos<sup>29</sup>, todas las instituciones tienen la obligación de cumplir con lo establecido en la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento.

La inexistencia de adecuados archivos atenta contra la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el accionar institucional. Asimismo, dicha práctica violenta lo dispuesto en la Ley de Control Interno en punto a la necesaria organización y documentación de procesos y procedimientos a lo interno de la institución y como tal será denunciado ante las instancias correspondientes, sea la Dirección General de Archivos y la Contraloría General de la República.

Otra forma de no cooperación es el envío de los informes solicitados de forma inconclusa, elaborando un compendio de traslados de correspondencia a otros departamentos internos del mismo ente sin brindar información de fondo, aunque ésta sea explícitamente solicitada. Este caso es ejemplificado en la mayoría de sus informes por la **Municipalidad de Alajuela**, la cual en reiteradas ocasiones remite a la Defensoría resúmenes de los oficios enviados a lo interno de su organización sin indicar las acciones que al respecto ejecuta.

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes solicitó la comparecencia del Alcalde de Alajuela con el fin de que rindiera cuentas de los asuntos pendientes y las acciones a tomar para corregir las deficiencias administrativas detectadas<sup>30</sup>. En la reunión sostenida en las instalaciones de la Defensoría se indicó que las omisiones de respuesta obedecían a procedimientos internos incorrectos que estaban en proceso de solución. En esa oportunidad se estableció un compromiso por parte del Alcalde de cumplir con la solicitud de información

<sup>25</sup> Expedientes Nos: 03-004584-0007-CO, 03-004583-0007-CO, 03-004582-0007-CO.

<sup>26</sup> Votos Nos. 5289-03, 5229-03, 9239-03.

<sup>27</sup> Expediente No. 03-004584-0007-CO

<sup>28</sup> Expedientes 10827-24-01, 9227-24-00, 7402-24-99.

<sup>29</sup> Expediente IO-5554-24-98.

<sup>30</sup> Comparecencia realizada el día 07 de agosto del 2003.

requerida por la Defensoría y los habitantes. Pese a lo anterior, dicho compromiso ha sido nuevamente incumplido al estar nuevamente "en mora" en la remisión de información<sup>31</sup>.

En la mayoría de los casos, los traslados de correspondencia internos no van acompañados del debido seguimiento por parte del jerarca, por lo que cumplido el plazo la información requerida nunca llega. Esto lógicamente genera varios meses de atraso que le impiden al habitante obtener un servicio eficaz por parte la Municipalidad, como administradora de sus intereses. Esta práctica es comúnmente realizada por municipalidades como la de **Desamparados**<sup>32</sup>, **Limón**<sup>33</sup>, **Heredia**<sup>34</sup>, **Montes de Oca**<sup>35</sup> y **San Carlos**<sup>36</sup>, entre otras.

Existe un elemento vital que a criterio de la Defensoría causa que las municipalidades no rindan los informes solicitados en tiempo y forma: **la desorganización interna**. Este factor abarca muchas formas que van desde no poseer un mecanismo adecuado para responder cualquier tipo de información que sea solicitada a la municipalidad, ya sea por otro ente público o por un habitante, hasta el enviar la solicitud para que sea respondida por la persona menos indicada.

Como ejemplo reciente, a la **Municipalidad de Cartago** se le solicitó la apertura de un procedimiento administrativo a uno de sus funcionarios por supuestas irregularidades cometidas en el otorgamiento de un certificado de uso de suelos. Este ente trasladó internamente tal solicitud al funcionario denunciado, el cual por supuesto no actuó con la diligencia y eficiencia requerida en la apertura de dicho procedimiento, dado que era contra él mismo.<sup>37</sup>

Como medio para combatir las omisiones de respuesta, la Defensoría ha realizado varias citaciones de comparecencia personal de Alcaldes a efectos de que rindan cuentas del retraso en la tramitación de los asuntos que los ocupan. Así, en el período que comprende el presente informe comparecieron los Alcaldes de Alajuela, Alajuelita, Aserri, Curridabat, Grecia, La Unión, Jiménez, Desamparados, Matina, Montes de Oca, San Carlos y Puntarenas<sup>38</sup>. La mayoría de los casos pendientes de respuesta analizados en las comparecencias referidas pertenecen a expedientes asignados a la Dirección de Control de Gestión Administrativa.

Si bien es cierto con dichas comparecencias se logró atender algunos asuntos, es claro que las instituciones, en este caso los Gobiernos Locales deben revisar sus procedimientos internos con el fin de que respondan oportunamente tanto a los habitantes como a los requerimientos de la Defensoría determinándose que esta práctica se enmarca dentro de una cultura de rendición de cuentas, acceso a la información administrativa y cumplimiento del deber legal que tienen los y las funcionarias públicas de atender las peticiones formuladas por los habitantes.

Por último, tal y como lo ha establecido la Sala Constitucional:

<sup>31</sup> Expedientes pendientes de respuesta Nos. 10496-24-01, 14684-24-03, 15922-24-03, 16345-24-04, 16511-24-04, 16574-24-04, 05740-98, 07101-99, 10482-01, 11472-01, 11990-01, 13513-02, 13785-02, 15860-02.

<sup>32</sup> Expedientes pendientes de respuesta No. 11142-24-01, 15731-24-03, 11305-24-01.

<sup>33</sup> Expedientes pendientes de respuesta Nos. 12295-24-02, 11252-24-01, 13781-24-02, 15111-24-03, 15709-24-03.

<sup>34</sup> Expedientes pendientes de respuesta Nos. 7850-24-99, 8193-24-99, 15162-24-03, 11847-24-01, 12023-24-02, 12938-24-02, 14514-24-03.

<sup>35</sup> Expedientes pendientes de respuesta Nos: 15976-24-03, 15761-24-03, 7792-24-98, 9237-24-00, 9402-24-01, 15675-24-03, 11658-24-01, 15647-24-03.

<sup>36</sup> Expedientes pendientes de respuesta Nos. 1961-24-97, 9748-24-00, 9820-24-00, 5819-24-98, 11167-24-01

<sup>37</sup> Expediente No. 9753-24-00. Asimismo, el expediente 8269-24-99 no tiene respuesta.

<sup>38</sup> Para mayor información en punto a las fechas de dichas comparecencias se remite al Informe presentado por la Dirección Jurídica de la Defensoría.



*"Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes".<sup>39</sup>*

*iii. Póliza obligatoria de vehículos: problemas de aplicación*

La Defensoría ha conocido denuncias referidas a la aplicación efectiva de la póliza obligatoria de vehículos por parte del INS, determinándose que por inconsistencias y vacíos normativos, se está produciendo una afectación a la eficiencia que debe privar en la prestación de uno de los servicios fundamentales, cual es el servicio de atención médica de las personas que han sufrido un accidente de tránsito o un accidente dentro de un autobús. A continuación se exponen los casos recibidos:

• **Atención de accidentados de tránsito: un conflicto interinstitucional**

La gran cantidad de accidentes de tránsito que se producen en el país<sup>40</sup>, está generando un incremento importante en el número de personas que son atendidas en los centros hospitalarios de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Dicha situación ha tenido impacto fuerte tanto en la prestación de los servicios como en los costos en los que incurre la CCSS por la referida atención<sup>41</sup>.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia presentada por un funcionario del Hospital México, en punto a los costos en que ha incurrido dicho hospital en la atención de personas que sufrieron un accidente de tránsito, los cuales no terminan siendo cubiertos en su totalidad por el Instituto Nacional de Seguros (INS), entidad que administra el seguro obligatorio de vehículos. Asimismo, en los casos en que el INS cancela a la CCSS las sumas adeudadas, dichos dineros no llegan a los centros hospitalarios que han brindado los servicios, aplicando la CCSS el principio de caja única con el consecuente perjuicio para el hospital prestatario del servicio.

Admitida la queja para su investigación y estudio, se solicitaron los informes correspondientes tanto a la CCSS como al INS. Del análisis de la información remitida, la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

La Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres establece en su Capítulo II el Seguro Obligatorio de Vehículos, cuya administración corresponde al INS. Este seguro solidario establece una cobertura que en la actualidad es de ₡1.000.000,00 por persona y que según el artículo 51 de la ley referida cubre los rubros de asistencia médica, hospitalaria, farmacéutica y rehabilitación, prótesis y aparatos médicos, prestaciones en dinero, gastos de traslado, pagos de hospedaje y alimentación cuando el lesionado deba trasladarse.

<sup>39</sup> Sala Constitucional, Voto No. 2003-02120 de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003.

<sup>40</sup> Al respecto, el Informe sobre Siniestralidad del Seguro Obligatorio Automotor (SOA) reporta para 1999, 19.584 personas lesionadas por accidentes de tránsito. La cifra va en aumento y para el año 2002 se reportaron 20.963 personas lesionadas.

<sup>41</sup> Autoridades de la CCSS señalaron que de setiembre del 2002 a setiembre del 2003, se desembolsaron ₡2.081 millones en la atención de accidentados en las vías. Ver Nación, 24 de diciembre 2003. Asimismo, se indicó en el informe remitido a la Defensoría que las sumas registradas a diciembre del 2001 que le adeuda el INS a la CCSS por concepto de atención y hospitalización brindada a pacientes que han sufrido accidentes de tránsito es de ₡1.643.312.857,41.



Ahora bien, en cuanto a la distribución de dicha cobertura para el pago de los servicios que se le brinden a una persona que ha sufrido un accidente de tránsito, el artículo 54 de la Ley de Tránsito establece que se le dará prioridad al pago de prestaciones económicas por sobre las sanitarias. Asimismo, se indica que se da preferencia al pago de las prestaciones tanto en dinero como médicas suministradas por terceros, excepto las suministradas por la CCSS y el INS. Se indica que en caso de los servicios que brinda la CCSS se cancelarán cuando haya un remanente que lo permita.

Por otra parte, existe un Convenio suscrito entre el INS y la CCSS desde 1997 para regular la prestación de servicios médico-asistenciales y el reintegro de sumas, entre ambas entidades, el cual establece en su cláusula Décimo Segunda lo siguiente:

*“Para los casos de la circulación, el Instituto pagará los servicios, atendiendo el orden prioritario fijado por el Artículo 54 de la Ley de Tránsito (primero las prestaciones económicas, luego las sanitarias), y dentro de los límites del monto de cobertura por persona”.*

Del análisis que se hiciera de la documentación aportada a la Defensoría, así como de la información aparecida en diferentes medios de comunicación<sup>42</sup>, se desprende que efectivamente se requiere una revisión de lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Tránsito con el fin de determinar las acciones concretas a tomar que permitan resolver la situación expuesta, de forma tal que la CCSS perciba de forma oportuna el 100% de los gastos en los que incurra en la atención de las personas accidentadas.

Es claro que en la mayoría de los casos el monto de cobertura del seguro solidario de vehículos resulta insuficiente para hacer frente al pago de los rubros establecidos en el artículo 51 de la Ley de Tránsito, lo cual genera que en gran cantidad de casos al momento en que la CCSS procede al cobro de los gastos en que ha incurrido por la atención de los accidentados, el monto de la póliza respectiva se encuentre agotado.

Al respecto, conviene señalar que la Defensoría de los Habitantes ya ha examinado los problemas que se presentan para el usuario en punto a la definición clara de competencias entre el INS y la CCSS en casos en que se requiera atención médica una vez agotado el monto de la póliza o en relación con el pago de incapacidades. En ambos casos se ha logrado visualizar el problema claro de competencias entre una y otra institución que operan en perjuicio de los usuarios de los servicios que en muchas ocasiones van de una institución a otra esperando que alguien les resuelva.

En el presente conflicto en la mayoría de los casos el gran perdedor es el usuario. El mismo que paga por una parte su seguro obligatorio de vehículos –en el caso en que cuente con un vehículo- y por otra parte su seguro de enfermedad a la CCSS. De esta forma, pese a que cancela ambas sumas, en la práctica puede dejar de recibir los servicios médicos requeridos, o bien el pago de sus incapacidades.

Se requiere entonces una modificación de lo establecido en la Ley de Tránsito, artículo 54, siendo el asunto de resorte de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, la Defensoría tiene conocimiento de la existencia del proyecto de ley **No. 14797** que pretende reformar dicho artículo. Sobre este proyecto ya se han pronunciado tanto el INS como miembros de la CCSS.

---

<sup>42</sup> La Prensa Libre, 24 de noviembre 2003; La Nación, 24 y 30 de noviembre del 2003.

Existen varias opciones señaladas con ocasión del referido proyecto, sea desde el posible aumento en el monto a pagar del seguro obligatorio –lo cual vendría también en perjuicio del habitante- hasta que el seguro obligatorio funcione como lo hace el seguro voluntario, sea con un posible incremento anual dependiendo de los índices de siniestralidad reportados para cada vehículo. Otra posibilidad que se estudia es la que pueda utilizarse el seguro de aquellas personas que van en el vehículo que sufrió el accidente y no requieran atención para quien sí lo requiera. Todas estas posibilidades deben ser evaluadas procurando que no reviertan en un perjuicio para el habitante sino en la definición de un asunto que resulta de análisis urgente.

Por su parte, el INS hace una serie de observaciones que resultan importantes de tomar en cuenta tales como la necesaria revisión de los procedimientos de remisión de facturas del INS a la CCSS, con el fin de que estos se agilicen y (en caso de proceder) se logre su cancelación con mayor agilidad.

Asimismo, conviene continuar con el proceso de depuración de sumas adeudadas iniciado entre autoridades del INS y la CCSS con el fin de que se establezca con claridad el monto de las sumas adeudadas por la entidad aseguradora a la CCSS.

Sobre la distribución efectiva de los recursos por parte de la CCSS a los diferentes hospitales que atienden personas que han sufrido un accidente de tránsito, la Defensoría entiende lo indicado por la CCSS en relación con el principio de caja única que se aplica en el manejo de los recursos. No obstante, debe tomarse en consideración que los recursos que se reciben del INS corresponden al pago específico de la atención brindada a personas con ocasión de accidentes de tránsito y la aplicación del Seguro Obligatorio de Vehículos (SOA). Estas sumas pretenden sufragar un servicio que la CCSS brindó en el marco de una atención especial, sea la proveniente del SOA. En ese sentido, considera la Defensoría que guarda lógica el que las sumas recibidas sean canceladas a las instituciones sanitarias que brindaron los servicios y no que se incorporen al presupuesto global de la CCSS. De una u otra forma, incorporarlas al presupuesto implicaría visualizar los servicios que se brindan a personas accidentadas como parte del accionar ordinario de la institución, con lo que podría considerarse impropio entonces el cobro que se hace al INS.

Si la CCSS realiza una facturación separada de dichos casos con el fin de remitirla al INS, conviene entonces que valore la posibilidad de llevar una contabilidad “separada” de dichas sumas para que puedan reintegrarse como retribución por los servicios brindados por los hospitales de la CCSS. La anterior recomendación se formula para que efectivamente las entidades sanitarias puedan verse resarcidas en la medida de lo posible por los gastos en los que incurren en la atención de accidentados de tránsito y de conformidad con las sumas ya pagadas por el INS a la CCSS. Lo anterior sin perjuicio de cualquier otra acción que pueda valorar la CCSS que logre el mismo objetivo, en punto a los ingresos recibidos por los hospitales públicos.

Considerando que el presente asunto requiere una reforma legislativa, es criterio de la Defensoría que es ante dicha instancia que deben examinarse todas las posibles soluciones al conflicto, en el entendido que la Defensoría de los Habitantes apoya y reitera la necesidad de que ambas instituciones diriman dicho conflicto para que sin causar un mayor perjuicio a los habitantes, se logre una más eficiente y efectiva aplicación del SOA.

La Defensoría recomendó al Directorio de la Asamblea Legislativa tomar en consideración los elementos expuestos en punto a la importancia de propiciar una reforma al artículo 54 de la Ley de Tránsito que permita solventar la problemática suscitada por la atención de personas que

han sufrido un accidente de tránsito por parte de los diferentes hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Asimismo, se recomendó tanto al INS como a la CCSS que en tanto no se brinda una atención integral al problema denunciado, velar mediante la coordinación interinstitucional porque no se perjudique al habitante brindando la atención médica requerida y las prestaciones pecuniarias que procedan.

Contra dicho informe fue presentado recurso de reconsideración por parte de las autoridades de la CCSS quienes indicaron que en ningún momento se ha dejado de prestar el servicio a la persona accidentada de tránsito que lo ha requerido. Dicho recurso fue resuelto sin lugar, al considerar que en el informe en cuestión no se indicó que la CCSS no brindara la atención médica requerida, sino más bien que dicha atención debía ser cubierta como corresponde por la institución aseguradora.

Asimismo, la Defensoría continúa dándole seguimiento al proyecto de ley existente, el cual cuenta con dictamen afirmativo por parte de la Procuraduría General de la República.

El anterior asunto afecta directamente la eficiencia que debe privar en la administración de las pólizas de vehículos, en tanto la atención médica oportuna es un derecho que tienen las personas cubiertas por dicha póliza. Asimismo, los conflictos interinstitucionales afectan la eficiencia en los servicios de ambas instituciones con el consecuente perjuicio para el habitante.

- **Atención de personas accidentadas en autobuses de transporte público**

La Defensoría de los Habitantes decidió iniciar una investigación de oficio en relación con la atención médica a las personas que sufren un accidente en autobús, por cuanto se recibieron denuncias en el sentido de que la entidad aseguradora (INS) se negaba a brindar atención médica a dichas personas en tanto los casos no eran amparables, de conformidad con lo establecido por el artículo 48 de la Ley de Tránsito.

En el proceso de investigación se le solicitó el informe correspondiente al Instituto Nacional de Seguros. Puntualmente, la Defensoría solicitó al INS pronunciarse tomando como ejemplo el caso de un habitante quien sufrió un accidente estando dentro de un autobús a consecuencia de una maniobra brusca del chofer del vehículo. Como consecuencia del accidente al habitante se le atendió de emergencia en hospitales de la CCSS. Al solicitar la debida atención médica ante el INS se le indicó que "...su caso queda DECLINADO POR RESPONSABILIDAD CIVIL".

Una vez analizada la información remitida por el INS, la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

La Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores establece en su artículo 19 la obligación de que los propietarios de vehículos de transporte público suscriban pólizas de seguro las cuales constituyen un requisito indispensable para el otorgamiento de los permisos de circulación correspondiente. De esta forma, también se le brinda una protección al usuario del servicio de transporte, en tanto se le asegura que viaja en un vehículo que cuenta con protección en caso de cualquier eventualidad.

En ese sentido, las empresas que brindan transporte público aseguran los vehículos con la cobertura "A" de *Responsabilidad Civil Extracontractual por lesión o muerte de personas*. No obstante, para que opere dicha cobertura, debe existir una declaratoria judicial de responsabilidad que obligue al INS al pago de daños y perjuicios derivados de la lesión o

muerte de personas ocasionada por la propiedad, uso o mantenimiento de un vehículo asegurado.

La declaratoria de responsabilidad establecida legalmente procura la existencia de prueba debidamente valorada por una autoridad judicial que permita determinar la responsabilidad civil y el consecuente deber del INS de aplicar lo establecido en la póliza correspondiente, de conformidad con lo establecido por el artículo 48 de la Ley de Tránsito.

De acuerdo con lo señalado por el INS, previo a la determinación de la responsabilidad civil por parte de la autoridad judicial competente, la atención médica de un usuario del servicio de transporte que sufra un accidente por el uso o mantenimiento del referido vehículo corresponde a la CCSS. Por su parte, la CCSS indicó en el informe remitido que dicha atención le corresponde al INS, siendo que la Ley de Tránsito establece la competencia del INS en materia de accidentes de tránsito.

Según se interpreta de lo indicado por el INS en los informes remitidos a la Defensoría, en el caso de que se presente un reclamo de atención médica ante el INS, si previamente no existe la responsabilidad civil judicialmente establecida, el reclamo será declinado, por lo que corresponde que con el documento que el habitante recibe por parte de la entidad aseguradora se dirija a la CCSS con el fin de que se le brinde el servicio médico requerido, sin perjuicio de que si posteriormente se condena al INS a la aplicación de la póliza respectiva, la CCSS cobre las sumas correspondientes a la atención médica brindada al habitante perjudicado.

Ahora bien, conociéndose la posición de la CCSS, es claro que el conflicto de competencias en punto a la atención médica del habitante deviene en su perjuicio en tanto es direccionado de una institución a otra, con el consecuente deterioro para la persona que en muchos casos es aquejada por una dolencia.

Conviene establecer que si bien es cierto el artículo 48 de la Ley de Tránsito y reglamentos de seguros correspondientes aluden a la necesidad de que se establezca la responsabilidad civil ante los Tribunales de Justicia, interpretar que no es sino hasta ese momento que procede que se le brinde la debida atención médica al habitante atentaría contra el **Derecho de atención a la Salud** el cual ha sido considerado como un derecho humano esencial, garantizado por normativa internacional y constitucional. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes en otros informes ha indicado:

*"Como extensión del derecho a la vida, la salud es uno de los derechos que exigen una actividad positiva del Estado tendiente a viabilizar los mecanismos y procedimientos para hacer efectivos los atributos de este derecho, en términos amplios y universales".<sup>43</sup>*

Es claro que la atención médica del habitante que ha sufrido una lesión producto de una acción negligente de un conductor de autobús o por el mal estado del mismo, no puede esperar a que exista una sentencia condenatoria por parte de los Tribunales de Justicia. Pero, surge la interrogante en punto a qué institución le corresponde brindar dicha atención.

Es criterio de la Defensoría que el presente asunto debe ser abordado cuanto antes para que se clarifiquen competencias y se establezcan canales claros de comunicación y cooperación de forma tal que el habitante esté amparado por una atención médica oportuna. Es de conocimiento de la Defensoría la existencia de coordinación entre ambas instituciones en cuanto

<sup>43</sup> Expediente No. 294-23-98. Oficio DHR-98120262-98 del 14 de diciembre de 1998.

a otros temas en los cuales ambas tienen injerencia, conviene entonces establecer en este caso los lineamientos que permitan al habitante informarse sobre dónde acudir en caso de ser víctima de una lesión generada de forma culposa en un vehículo de transporte público.

Pese a lo anterior, para no obstaculizar los derechos conciliatorios de los asegurados, el INS ha venido autorizando la aplicación de la póliza antes de existir sentencia, a través de arreglos extrajudiciales e institutos de resolución alternativa de conflictos, como por ejemplo la conciliación. Estas disposiciones para la reparación de daños y perjuicios bajo las coberturas de responsabilidad civil extracontractual y subjetiva en los seguros comerciales del INS, fueron aprobadas por la Gerencia y comunicadas mediante el Boletín Judicial No.103 del 29 de mayo de 1998, incorporadas en el contrato póliza específicamente en su Sección IX.

La utilización de mecanismos de resolución alternativa de conflictos permite, a criterio de la Defensoría, agilizar la atención de los casos presentados por los habitantes. Es claro que el anterior articulado establece la necesaria existencia de mecanismos suficientes que permitan establecer la responsabilidad del asegurado.

Considera la Defensoría que si se presenta la correspondiente denuncia ante el INS por los hechos cubiertos por la póliza de responsabilidad civil, conviene que se procure preguntar al asegurado si se acepta la responsabilidad de forma tal que no sea necesario acudir a la vía judicial; en caso contrario, el INS debe emitir el correspondiente documento declinando el caso. Con dicho documento el interesado puede acudir a la CCSS a recibir atención médica, siendo que en caso de que exista posteriormente una sentencia que establezca la responsabilidad el INS debería reintegrar las sumas correspondientes a la CCSS por la atención brindada.

Para que este mecanismo pueda funcionar adecuadamente y sin mayor dilación para el habitante es claro que debe existir una coordinación entre las instituciones y determinarse con claridad la forma en que la CCSS podría establecer el momento en que remite para el cobro las sumas adeudadas al INS y la agilidad de pago en las mismas.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Presidencia Ejecutiva del INS y la CCSS la conformación de una comisión interinstitucional que permita el análisis y establecimiento de políticas claras en punto a la atención médica de las personas que sufren una lesión como producto de la negligencia en el uso o el inadecuado mantenimiento de los vehículos de transporte público, modalidad autobús, de forma tal que se garantice la atención médica.

A la fecha el presente asunto se encuentra en su fase de seguimiento, con el fin de procurar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

#### *iv. Red de fibra óptica, Programa frontera a frontera*

Un vecino de Puerto Jiménez denunció ante la Defensoría de los Habitantes la existencia de serios problemas con la prestación del servicio de telecomunicaciones, los cuales se han agudizado al punto que ni siquiera se puede establecer la conexión telefónica de salida de llamadas lo que afecta el normal desarrollo de actividades comerciales en la zona.

El ICE le ofreció una respuesta con la cual se encuentra disconforme, pues se le indicó que tenía programado el cambio de central para finales de 2003, sin tomar en cuenta los perjuicios actuales que sufre la población con el mal servicio telefónico que se brinda a los abonados del lugar.

Tampoco se informa sobre las medidas que tomará el ICE para desbloquear el 50% de los canales de salida que presuntamente están bloqueando los usuarios de Internet.

En su caso particular, el mal funcionamiento del servicio ha repercutido en una baja considerable del negocio de venta de repuestos para automóviles, ocasionándole pérdidas financieras.

El ICE respondió que en esta localidad existe una alta incidencia de la actividad turística, por lo que cuenta con gran cantidad de hoteles, café internet, bancos, oficinas de bienes raíces, etc. Esto genera una gran cantidad de tráfico telefónico, principalmente del tipo saliente por lo que la cantidad de enlaces resulta insuficiente para gestionar tal cantidad de tráfico.

Se han realizado mediciones del tráfico y el resultado de las mismas revela que existe alta congestión, determinándose que aproximadamente el 50% de los enlaces salientes cursan llamadas a Internet o transmisión de datos por línea conmutada.

Los trabajos para sustituir la central por una nueva de tecnología digital se han iniciado y la conclusión del proyecto está programada para agosto del 2003.

De varias conversaciones telefónicas realizadas con técnicos del ICE en telecomunicaciones orientadas a determinar el estado de avance de las obras de infraestructura de telecomunicaciones en las localidades de Golfito y Puerto Jiménez, se logró determinar que si bien es cierto los problemas de congestión se han atenuado, persisten con tendencia a incrementarse, porque la central analógica de Puerto Jiménez no está en capacidad de soportar ni procesar con las velocidades requeridas un tráfico creciente de usuarios de valor agregado, principalmente, de acceso a Internet y transmisión de datos que requiere la instalación de una central digital, ya instalada pero que no está en funcionamiento.

Los usuarios del servicio internet se caracterizan por conectarse durante varias horas al día al sistema, congestionando y saturando el tráfico telefónico, porque la velocidad de acceso se reduce considerablemente y en todo caso la central analógica no está diseñada para soportar servicios de valor agregado, produciéndose la congestión de los circuitos, que bien puede llegar al punto mencionado por el recurrente de que ni siquiera la central pueda procesar el tráfico saliente de llamadas.

La central digital en Puerto Jiménez ya se instaló, pero no está en operación porque su funcionamiento debe enlazarse con la nueva central digital Siemens que se instalará en Golfito y una vez instaladas ambas deben enlazarse con el resto del país a través de la central existente en San Isidro de Pérez Zeledón, en virtud de que todas estas centrales no son equipos periféricos aislados, sino equipos integrados que conforman el Sistema Nacional de Telecomunicaciones (SNT).

Por consiguiente, poner a funcionar la central de Puerto Jiménez sin que se instale la de Golfito, se realicen los ajustes técnicos necesarios y se construya la red de fibra óptica pendiente (proyecto Frontera a Frontera), podría ocasionar más problemas de tráfico y congestión telefónica de los que se resuelven hasta causar un eventual colapso del SNT, debido al aumento de la congestión del tráfico telefónico y la consiguiente saturación de las centrales, con el agravante de que la central de San Isidro no podría soportar tal incremento del volumen de tráfico telefónico.

Además, la instalación de la central digital en Puerto Jiménez, no conlleva la ampliación de líneas de 800 a 1300, precisamente, para no congestionar el tráfico telefónico, obra que se hará

una vez que se construya la red de fibra óptica que enlazará a las comunidades del sur del país con la estación de Tarbaca, obra de infraestructura programada para construirse en el año 2004. Poner a funcionar ambas centrales sin la ampliación de la capacidad de procesamiento de llamadas de la central de Puerto Jiménez y sin la construcción de la red de fibra óptica, colapsaría el sistema.

Se estima conveniente recomendar al ICE que una vez que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes finalice las obras de construcción de puentes en la carretera costanera sur, se proceda con carácter prioritario a poner en funcionamiento las centrales digitales de Puerto Jiménez y Golfito y se impulse la ejecución de los trabajos de instalación de la red de fibra óptica, recomendando su ejecución a alguno de los oferentes, porque ya ha transcurrido suficiente tiempo sin que se adjudique y esta situación incide en la prestación del servicio telefónico deficiente en la zona, todo con el objeto de facilitar a los residentes del cantón de Golfito y de las comunidades del sur del país, un servicio telefónico convencional y de valor agregado de alta calidad.

*v. Afectación de eficiencia del IAFA<sup>44</sup>*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>45</sup> presentada por la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP), en la que expone la problemática que se está presentando en el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), en lo que considera una insuficiente atención de las autoridades gubernamentales respecto a su funcionamiento.

Al respecto, mediante nota de fecha 16 de enero del 2002, los funcionarios del IAFA, plantearon al anterior Presidente de la República una serie de aspectos de orden técnico y jurídico que se resumen de la siguiente manera:

- En el año 1986, mediante Ley N° 7035, se creó el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, para el estudio, la prevención, tratamiento y rehabilitación del alcoholismo y la farmacodependencia, así como la coordinación y aprobación de todos los programas públicos y privados orientados a aquellos mismos fines.
- De acuerdo con la supracitada Ley, el IAFA se concibió como un órgano adscrito al Ministerio de Salud, bajo la administración y gobierno de una Junta Directiva.
- A pesar de las enormes responsabilidades que se establecieron en la normativa que rige su funcionamiento, la institución ha visto mermada la asignación de recursos, lo que ha obligado a la eliminación de plazas más allá de sus necesidades reales de acuerdo con los estudios técnicos elaborados por los especialistas en ese campo de acción.
- Se ha llegado a tal punto que el 90% de presupuesto ha sido para hacerle frente al pago de la planilla con sus respectivas cargas sociales y consecuentemente no se ha podido atender las funciones básicas para lo cual fue creada la institución.
- Estudios especializados arrojan datos preocupantes sobre la problemática del consumo del alcohol y otras drogas, que precisamente se han constituido en uno de los problemas que más está afectando a la sociedad costarricense.

---

<sup>44</sup> Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco dependencia

<sup>45</sup> Expediente No. 124301-02



- A pesar de que por medio de leyes específicas se crearon destinos específicos que le hubiesen permitido al IAFA hacer frente a sus objetivos, los recursos no han sido girados por parte del Ministerio de Hacienda.
- La Contraloría General de la República, improbo varias de las subpartidas del presupuesto y emitió una serie de disposiciones al Poder Ejecutivo con el fin de corregir la problemática presupuestaria de ese Instituto.
- Finalmente, se solicitó con carácter de urgencia la convocatoria de un proyecto de ley, en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, para dotar a esa Institución de la personalidad jurídica necesaria para seguir operando de forma independiente del presupuesto nacional, lo que le permitiría percibir y girar los recursos públicos que se incluyan en las estimaciones de ingresos y gastos.

Una vez solicitada y analizada la información correspondiente, la Defensoría de los Habitantes arribó a las siguientes conclusiones:

Lleva razón la Asociación al señalar el problema de desaparición de servicios en el IAFA que, desde el punto de vista de la Defensoría, se agrava ante algunas manifestaciones de la Ministra de Salud, cuando reconoce que eso se debe al cambio de orientación de las prioridades de la Institución y la reforma que se está planteando en el sector salud, donde se pretende el traslado paulatino de los servicios asistenciales a la Caja Costarricense de Seguro Social. No obstante, según lo indicado por el residente Ejecutivo de esa entidad, lo que existe es un interés de asumir algunos proyectos de atención enfocados hacia los niños de la calle. Es decir, es la asunción de algunos servicios asistenciales y no su totalidad.

De acuerdo con lo anterior, se manifiesta dentro del mismo sector salud una seria descoordinación entre los dos jerarcas supracitados que pone en entredicho el interés genuino de darle prioridad al problema. Evidentemente no es lo mismo el cambio de orientación al que viene refiriéndose la Ministra donde se da a entender que la CCSS asumirá los servicios asistenciales que prestaba el IAFA y el interés que se tiene por parte de las autoridades de esa entidad aseguradora de asumir algunos servicios focalizados. Esto evidencia la necesidad de que ambos jerarcas del sector salud se pongan de acuerdo y definan de una vez por todas si ese traslado de competencias se va llevar a cabo y, de ser así, definir cuándo se estará iniciando o reiniciando la prestación de servicios en contra de las adicciones.

No existe concordancia entre los resultados que se originaron de la Ley N° 7972 y su justificación que giró alrededor de la necesidad de proteger a la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas, abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, etc. Se debe recordar que dentro de los antecedentes para la promulgación de esa normativa se mencionaba la urgencia de fortalecer las políticas de acción en procura de proteger a las personas en estado de abandono, a los adolescentes en riesgo social y a la rehabilitación de personas alcohólicas y farmacodependientes, donde se hacía necesaria la disponibilidad de recursos presupuestarios sanos provenientes de tributos que afectaran prácticas de consumo no indispensables y que sin ser confiscatorios permitieran una recaudación suficiente para hacer frente a algunos programas para atender a personas adictas y en riesgo social.

Asimismo, se mencionaba el notable deterioro que causa el consumo en exceso de bebidas alcohólicas y su asociación con las distintas causas de violencia en los hogares, accidentes de tránsito y los efectos negativos en la salud física y mental de esas personas. Esa realidad y experiencias en otros países, fueron expuestas ante los diputadas para establecer una política

tributaria específica sobre la industria tabacalera, de licores y cerveza para de alguna forma resarcir, en alguna medida, a la sociedad y posibilitar la rehabilitación de personas que hoy sufren los efectos de su adicción.

Por otra parte, es importante hacer mención a una de las intervenciones de los representantes de los empresarios de la Asociación de Productores Importadores de Licores (ASOPIL), cuando fueron invitados a comparecer ante la Comisión Especial Mixta para la redacción del proyecto de Ley para definir la carga tributaria sobre los licores, cervezas y cigarrillos, en donde se manifestó lo siguiente:

*"... Hay otra preocupación adicional que es sincera del sector (...) y es la problemática que presenta un impuesto que tiene un destino específico, para financiar la protección del adulto mayor, a los niños y a la gente que están en circunstancias de drogadicción o alcoholismo. La preocupación esencial es que un impuesto de esta naturaleza como muchos otros que se han promulgado en ese sentido, vayan a dar a la Caja Única del Estado, eso ya en algún momento se lo comentamos al Presidente de esta Comisión. En la medida en que van a dar a la Caja Única del Estado es un impuesto más que se agrega a esa Caja Única y no cumple ningún cometido o a la inversa, que la disposición y la aprobación específica del tributo queda excluida como ha sucedido -y todos lo sabemos lamentablemente- del control del Estado, y que con los recursos correspondientes se generen vicios de corrupción y otros que conocemos propician no solamente los faltantes o desfalcos, como lo estamos viendo a la orden del día en esta materia sensible..."* (Acta de la sesión ordinaria N° 2 del 2 de setiembre de 1999. Expediente Legislativo N° 13.706)

Existe cierta confusión en torno a los impuestos con destino específico, lo cual se debe en parte a los diferentes pronunciamientos de la Sala Constitucional sobre el particular. Recordemos que en el voto N° 3825-01 sostuvo que debía respetarse a ultranza ese destino específico ya que de no cumplirse con lo dispuesto en la Ley N° 7972 se ponía en peligro los derechos fundamentales a la educación, a la salud, a la vida, a la protección del menor, la familia y los adultos mayores. Posteriormente, en el voto N° 4884-02, se indicó que los destinos específicos pertenecen a la esfera de la legislación presupuestaria y de ahí que este criterio posibilite variar lo que se estableció en la ley ordinaria que creó el impuesto.

El exdirector de la Dirección General de la Tributación Directa, en distintas publicaciones realizadas en medios de comunicación colectiva, ha insistido en que la Sala Constitucional al oscilar entre los dos extremos mencionados, ha violado principios básicos de la tributación, lo cual, desde su punto de vista, ha generado resultados indeseables. Agrega que *"ni todos los destinos específicos son legítimos ni todos deben ser irrespetados por el legislador presupuestario."*

El principio de caja única permite a la Administración establecer las prioridades del gasto para de esta forma evitar una petrificación que origine exceso de recursos para una finalidad y déficit de recursos para otras necesidades del Estado. Pero este principio no implica que no se puedan afectar algunos ingresos, siempre que se respeten algunas condiciones básicas, entre ellas, que no se impida la ordenación general de prioridades, lo que exige que debe ser un ingreso que no es determinante en el financiamiento del presupuesto. Asimismo, es posible establecer una previsión aproximada del ingreso y que este guarde correspondencia con el gasto previsto, revirtiendo los excesos a la caja única. Si se cumplen estas condiciones, la afectación es válida y forma parte del fundamento del impuesto. Su irrespeto por el legislador presupuestario es inaceptable pues viola la voluntad popular de aceptar un impuesto si, y solo si, su producto se destina a un gasto particular.

Por último se establece la necesidad de que exista coherencia entre el tipo de ingreso con el gasto a financiar, de modo que constituya un instrumento eficiente y equitativo de la imposición según el beneficio que la gente percibe de los servicios o bienes públicos financiados. Se llega a la conclusión de que:

Es precisamente el análisis anterior, lo que confirma la enorme decepción de los habitantes por la evidente desviación de las prácticas de "Buen Gobierno"<sup>46</sup> y que significan un engaño que viene instaurándose desde la justificación de nuevos impuestos a los combustibles que supuestamente se dedicarían al mejoramiento de la red vial y en programas forestales, desde la Administración anterior. En aquella oportunidad se justificó ese nuevo tributo con la creación de una cuenta especial en el Banco Central que de hecho operó por algún tiempo, para que cualquier persona pudiera tener la oportunidad de darle seguimiento al origen y aplicación de fondos en que se insistió para lograr que la Asamblea Legislativa aprobara esa nueva imposición tributaria.

No se aleja de esa realidad lo que se ha incluido en el presente informe sobre las justificaciones para aprobar la denominada "Ley del vicio" que con el fin de cuentas no cumplió con las expectativas creadas ya que a raíz del pronunciamiento de la Sala Constitucional se está dando discrecionalidad al Gobierno en el uso de los recursos de conformidad con las autorizaciones de ingresos y gastos aprobados por la Asamblea Legislativa.

No obstante, es importante hacer la diferencia entre aquellos destinos específicos que se autorizan con cargo a rentas ya existentes sin modificar la tasa impositiva, y el engaño que se da cuando existe toda una justificación de un "nuevo tributo" o una nueva tasa impositiva para un uso específico que al final ingresa a la caja única del Estado y, consecuentemente, el Ministerio de Hacienda dispone para otras prioridades que no tienen relación con su origen.

No es por casualidad la relación que tiene este asunto con la publicación del periódico La Nación en su página 4 del martes 20 de enero del 2004, bajo el título *"Poca plata contra drogas. Abandonada lucha contra la adicciones"*. Es preocupante lo manifestado por la Ministra de Salud, en el sentido de que el Estado ha abandonado la lucha contra las adicciones, agregando que *"Gran parte de quienes sufren estos problemas son los sin voz y por eso se van dejando ahí hasta que el problema llega a estas alturas"*.

En esa misma nota periodística se indica que el IAFA es una institución semiparalizada y se reconoce que el tema presupuestario en lo que respecta a la parte social de la salud tiene una tendencia hacia abajo y esto afecta la calidad de los servicios.

Resulta de medular importancia que el Ministerio de Salud asuma su responsabilidad en cuanto a la rectoría que le compete en dicho sector, tomando en cuenta lo publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre del 2003 por parte del órgano de fiscalización de la Hacienda Pública, en donde se resolvió emitir el "Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente" y en donde se establece que los presupuestos expresados en unidades de desarrollo que sean menores a 4.700.000 UD, según se define en el Decreto Ejecutivo N° 22085- H -MEIC -rango dentro del cual se encuentra el IAFA- no deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República.

---

<sup>46</sup> *"...la transparente y responsable aserción de la autoridad y el uso de los recursos por parte de los gobernantes"*. Consejo del Parlamento Europeo. Derechos Humanos, Libro de Referencia. Pág. 97.

Con base en lo anterior la Defensoría de los Habitantes recomendó a las instituciones involucradas darle la prioridad que merece la atención del alcoholismo y la farmacodependencia, de manera que las autorizaciones de gastos incluidas en el presupuesto ordinario y extraordinario de la República estén relacionadas con algunas de las justificaciones que sustentan el Plan Anual Operativo del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA).

Asimismo, se recomendó a la Ministra de Salud, coordinar con las autoridades de la CCSS, en su condición de Ministra Rectora de Sector, la transferencia efectiva de los servicios asistenciales que estaban siendo prestados por el IAFA y que por problemas de orden financiero – presupuestario han tenido que suspenderse en perjuicio directo de los programas dirigidos a atender a personas adictas y en riesgo social.

A la fecha la investigación se encuentra en su fase de seguimiento.

*vi. Experiencias de mejoramiento en la eficiencia*

La Dirección de Control de Gestión Administrativa considera importante rescatar experiencias tenidas con instituciones públicas que están mejorando su gestión administrativa en aras de lograr **eficiencia** en la atención de los asuntos sometidos a su conocimiento.

En ese sentido conviene identificar a las Municipalidades de San José, Belén, Escazú y Santa Ana como ejemplos en cuanto a la atención oportuna de las solicitudes de informe remitidas por la Defensoría, lo cual permite atender con mayor eficiencia y prontitud los casos presentados contra dichas instituciones.

En igual sentido, el Instituto Costarricense de Electricidad, así como las entidades bancarias públicas atienden con prontitud los requerimientos de información remitidos.

Otro avance importante lo constituye la página oficial **www.tramites.go.cr**, la cual pretende darle seguimiento al cumplimiento efectivo de la Ley No. 8220, publicando las diferentes directrices emitidas por las instituciones públicas en punto a la simplificación de trámites, así como algunos procedimientos que son de gran importancia para el conocimiento previo de los habitantes. Es claro que si bien es cierto, estos esfuerzos de digitalizar la información de forma tal que sea de más fácil acceso están dirigidos a una población específica -la que cuenta con acceso a internet- constituyen un esfuerzo importante y digno de reconocer.

**b. Falta de transparencia en la gestión administrativa**

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

**Sala Constitucional. Voto No. 2003-02120**

La transparencia, entendida como la posibilidad efectiva de brindar información clara a las personas sobre las acciones del gobierno, las regulaciones existentes, así como las decisiones que se tomen, constituye actualmente uno de los elementos del buen gobierno y principio legal que consideran violentado con mayor frecuencia los habitantes.

Se ha identificado la transparencia como compuesta por una serie de elementos en los cuales debe cumplirse de igual forma la posibilidad de acceso a la información por parte de los y las habitantes. Entre dichos elementos se encuentran:

- **Los procesos de toma de decisiones:** debe ser comprensible para el habitante cuáles son los procedimientos que siguen las instituciones en los procesos de toma de decisiones, de forma tal que se conozca en determinado momento a quién acudir con el fin de solicitar información en los diferentes estados del proceso de toma de decisiones.
- **Decisiones motivadas:** una vez tomadas las decisiones, es claro que las mismas deben estar fundamentadas tanto técnica como jurídicamente. En ese sentido, la posibilidad de acceso de los habitantes al conocimiento de dichas fundamentaciones permite también hacer efectivo por parte de los entes públicos el deber de rendir cuentas.
- **Publicación y notificación:** de las decisiones tomadas por la Administración, de forma tal que sean conocidas por los habitantes; conocimiento que permita a su vez que se tomen las acciones que se consideren convenientes en contra o a favor de las decisiones tomadas.
- **Participación ciudadana:** en los diferentes procesos de toma de decisiones de forma tal que las mismas sean el resultado de las consultas previamente realizadas a las personas que podrían verse afectadas con ocasión de la decisión tomada.
- **Procedimientos claros de responsabilidad:** en caso en que se determine que se actuó de forma irregular, que existan procedimientos institucionales claramente establecidos y de conocimiento público para sentar responsabilidades y sanciones.

Al respecto, la Sala Constitucional ha establecido claramente la necesidad de que la Administración Pública *"cree y propicie canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente<sup>47</sup> incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política)"*.

Tal y como se indicó en el segundo acápite de este Informe, en procura de hacer efectiva la transparencia en la gestión pública, es claro que el **derecho de acceso a la información administrativa** deviene de vital importancia por cuanto es el que permite al habitante ejercer un control de la legalidad y la oportunidad, conveniencia o mérito, eficacia y eficiencia de los actos de los entes públicos. Es por ello que entre otras cosas, la Defensoría ha insistido tanto en la necesidad de corregir la omisión de respuesta por parte de las instituciones públicas que atenta contra dicho derecho.

Tomando en cuenta lo anterior se procede a exponer casos que se considera atentan contra la transparencia que debe privar en la función pública, así como contra el derecho de acceso a la información administrativa. Asimismo, se plantea el caso del abuso en el uso de dicha información y las sanciones que ello debería conllevar.

---

<sup>47</sup> Sala Constitucional. Voto No. 2003-02120

*i. Acceso a la información*

- **Bonos de vivienda**

Un caso que interesó a la Defensoría de los Habitantes fue el relacionado con la problemática que se generó con el otorgamiento de bonos de vivienda y la difícil situación originada en el constante cambio de los Entes Autorizados para tramitar los bonos, provocado en muchas oportunidades, por los cierres o quiebras intempestivas.

Según la problemática estudiada, los repentinos cierres de dichas Entidades produjeron que muchos deudores no tuvieran la información necesaria para hacer frente a sus obligaciones; tal situación generó un estado de indefensión para aquellas personas que se encontraban dispuestas a cancelar la operación, pero no tenían conocimiento del lugar o la entidad autorizada para hacerlo y por tal razón incurrieron en mora.

Así las cosas, en el presente caso la Defensoría de los Habitantes definió como norte a seguir, para la búsqueda de una respuesta a los múltiples casos presentados, el desarrollo al Derecho de Acceso e Información Administrativa, derecho desarrollado por la Sala Constitucional en la sentencia arriba citada y que hace referencia a la obligación de la Administración Pública de crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación e intercambio de información con los administrados.

Ahora bien, la Defensoría de los Habitantes consideró, adicionalmente al ámbito estrictamente legal, un aspecto social y humano que no debe ser omitido y que necesariamente debía ser valorado; en ese sentido, se indicó que si bien existen normas o procedimientos que señalan la forma en que la Administración debe de actuar, existen casos en los cuales, previa confirmación de lo acontecido, el BANVHI debía valorar la oportunidad de interceder o bien gestionar como facilitador ante las Entidades Autorizadas para procurar arreglos de pago o readecuaciones de deuda, o bien coordinar ayudas con otras Instituciones Públicas entre otras el IMAS con el fin de que muchas familias no terminen perdiendo sus viviendas como consecuencia de los procesos cobratorios que afrontan.

Concretamente, señaló que las anteriores recomendaciones resultaban importantes de implementar en aquellos casos en los cuales los deudores se encuentran amenazados de perder sus viviendas, siendo el factor primordial para tal situación que la mora se haya originado por la falta de notificación o comunicación de la nueva Entidad Autorizada en la cual el obligado debía hacer frente a la deuda.

Finalmente, la Defensoría consideró que si bien existen actualmente canales de comunicación instaurados que procuran mantener una información fluida con el habitante, lo cierto es que en un tema tan delicado como el presente las vías de comunicación entre deudores, Entidades Autorizadas y BANHVI deben reforzarse y actualizarse constantemente, ello en procura siempre de una transparente y justa actuación de las instituciones públicas.

- **Acceso Digital al diario oficial La Gaceta**

La Defensoría de los Habitantes está conociendo una denuncia presentada por un habitante quien manifestó su disconformidad por cuanto la Imprenta Nacional a partir del 2 de febrero del 2004 puso en práctica un sistema por medio del cual a efecto de poder acceder la información del Diario Oficial La Gaceta referente a ediciones que no sean las del día, debe cancelar un monto que va desde ¢10.000.00 a ¢14.000.00 anuales.

El denunciante considera que el establecer un cobro por acceder a este tipo de servicios violenta lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Política, en cuanto establece que las leyes son obligatorias y que nadie puede alegar ignorancia de la ley, siendo entonces un deber del Estado el promover de manera eficiente y gratuita el acceso a las leyes a todos sus habitantes.

Señala además que en un contexto en el que los cambios en la tecnología y el rápido flujo de la información son la constante, es imprescindible tener la opción de recurrir a este tipo de medios para estar informado. Asimismo, considera que la anterior disposición contradice las políticas del gobierno en punto a introducir el componente tecnológico como herramienta de apoyo a la educación.

Al respecto, en la información inicialmente brindada por la Imprenta Nacional, se señala que los costos a los que hace referencia el denunciante permiten hacerle frente a los gastos generados a partir de la digitalización de la información.

A la fecha el asunto se encuentra para su análisis e investigación desde la perspectiva del derecho de acceso a la información que tienen los habitantes.

*ii. Venta ilegal de datos: necesidad de legislación y control*

La Defensoría de los Habitantes inició de oficio una investigación<sup>48</sup> en relación con el acceso y venta de información privada de los habitantes, según denuncia formulada por varios medios de comunicación colectiva.

Al respecto, se solicitó información a diferentes instituciones públicas a efecto de determinar la información clasificada como confidencial por cada institución, con lo cual se impedía el acceso público a la misma. De igual forma se solicitó informar las medidas disponibles en cada institución para resguardar dicha información.

Se recibió respuesta de la mayoría de las instituciones detallando las medidas de protección de datos con las que se contaba y los responsables del manejo de la información clasificada como confidencial.

Durante la investigación, la Defensoría tuvo conocimiento de la existencia de una comisión conformada por la Ministra de Justicia, el Ministro de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Integral, a la cual el Ministerio de la Presidencia solicitó iniciar una investigación con el fin de *"esclarecer las circunstancias del aparente tráfico de datos personales y revisar las medidas que podrían adoptarse por parte del Estado en salvaguarda de los derechos constitucionales de sus ciudadanos"*.

La comisión interinstitucional rindió el informe denominado **"Diagnóstico sobre la Venta de Datos en Costa Rica"**<sup>49</sup>. En dicho informe se llegó a las siguientes conclusiones:

- En Costa Rica existen una serie de empresas privadas que se dedican a la venta de datos de tipo personal y empresarial.
- Se desconoce el procedimiento que utilizan las empresas para obtener la información de bases de instituciones públicas, siendo que podría estarse dando la venta ilegal de información que conservan las instituciones públicas.

<sup>48</sup> Exp. No. 13029-24-2002.

<sup>49</sup> Ver [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Miércoles 6 de agosto del 2003. " Informe de comisión que nombró el Gobierno: Presumen que hay venta de datos del ICE, MOPT, y Caja".



En el referido informe se emitieron entre otras las siguientes recomendaciones:

*1.- Emitir una directriz presidencial para que todas las dependencias del Gobierno Central que manejan bases de datos con información personal de los ciudadanos procedan a: a) Realizar un análisis jurídico sobre los datos que pueden ser considerados de interés público, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. b) Implementar las medidas, controles y mecanismos necesarios para evitar la sustracción indebida de información. c) Regular el procedimiento a seguir para el suministro de la información arriba mencionada, hasta tanto se aprueben las correspondientes reformas legales. A su vez, hacer una atenta instancia o todas las instituciones autónomas para que procedan de la misma forma.*

*2.- Remitir al Ministerio Público el presente informe, con la finalidad de que se valore la procedencia de realizar la respectiva investigación sobre la aparente venta ilegal de la información que consta en las bases de datos de las dependencias públicas a empresas privadas, y, que el Poder Ejecutivo brindará toda la colaboración que eventualmente requiera dicho órgano.*

*3.- Instar a la Asamblea Legislativa para que se le otorgue prioridad a la discusión de los proyectos de ley que vendrían a regular el funcionamiento de las empresas que se dedican a la venta de información, a garantizar el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa e incluir el recurso de Hábeas Data en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Estos proyectos son: a) Expedientes No. 14785 y No. 14778 para adicionar un nuevo capítulo IV, denominado del Recurso de Hábeas Data, al Título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley No 7135 de 11 de octubre de 1989; y b) Expediente No. 15178 " Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales". Asimismo, que el Poder Ejecutivo proceda a convocar estos proyectos a sesiones extraordinarias.*

Al respecto, el Poder Ejecutivo emitió la directriz número 26 publicada en el diario oficial La Gaceta número 169 del 3 de setiembre del 2003, dirigida a los Ministros de Estado y Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas. En dicha directriz se indica a todas las dependencias de la administración que manejan bases de datos con información personal de los ciudadanos deberán proceder a:

- a- Realizar un análisis jurídico sobre los datos que pueden ser considerados de interés público.
- b- Implementar las medidas, controles y mecanismos necesarios para evitar la sustracción indebida de información; y;
- c- Regular el procedimiento a seguir para el suministro de la información arriba mencionada, hasta tanto se aprueben las correspondientes reformas legales.

Para tomar las acciones citadas se dio un plazo de tres meses a partir de la publicación de la directriz referida y se estableció que será el Consejo de Seguridad Integral y Participación Ciudadana el órgano encargado de velar por el cumplimiento de dicha directriz.

Mediante Oficio N°11744-2003-DHR, la Defensoría emitió el Informe Final de la investigación iniciada reiterando la necesidad de que las instituciones públicas cuenten con la definición y custodia de información considerada como confidencial, estableciendo responsables para su resguardo. Asimismo, se consideró necesario que el Ministerio Público valore la procedencia de

realizar una investigación sobre la aparente venta ilegal de la información que consta en las bases de datos de instituciones públicas a empresas privadas.

Consideró además la Defensoría que una de las principales causas que conllevan a que se de lo anteriormente descrito es la inexistencia de legislación específica que venga a regular la información considerada como confidencial o "sensible" y la manipulación y custodia de la misma, pese a la existencia de una definición jurisprudencial de lo que se puede denominar el Derecho de autodeterminación informativa.

A pesar de que la legislación no ha reconocido expresamente dicho derecho se ha considerado derivado de los derechos de privacidad y libertad, tutelados bajo el Recurso de Amparo Ordinario. De esta forma, de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional en diversos Recursos de Amparo<sup>50</sup> se rescata la clasificación que ha ido realizando la Sala sobre la naturaleza de los datos y que viene a establecer un importante avance en el tema de su protección.

Considera la Defensoría que si bien existe un incipiente desarrollo en el país sobre el desarrollo del Derecho de la Autodeterminación Informativa, es claro que urge que estos conceptos estén plasmados en una ley específica y cuenten con mecanismos específicos de tutela, tales como el Hábeas Data, utilizado en los ordenamientos jurídicos internacionales para dichos fines.

De conformidad con lo analizado, la Defensoría recomendó al Consejo de Gobierno:

- 1.- Acatar las recomendaciones formuladas en el informe presentado denominado "*Diagnóstico sobre la venta de datos en Costa Rica*", tomando las acciones efectivas que permitan el cumplimiento en un plazo razonable.
- 2.- Promover el cumplimiento en las diferentes instituciones de la Directriz No. 26 emitida el 3 de septiembre de 2003.
- 3.- Una vez que se cuente con la información solicitada a las Instituciones Públicas mediante la Directriz No. 26, tomar las acciones necesarias con el fin de hacer efectivo el derecho ciudadano de autodeterminación informativa.

Asimismo, se recomendó a todas las instituciones públicas tomar las acciones necesarias para cumplir con lo establecido en la Directriz y remitir la información solicitada al Consejo de Seguridad Integral y Participación Ciudadana en el tiempo requerido, el cual debe velar por el cumplimiento efectivo de la directriz No. 26 para tener en tiempo el informe solicitado por la Presidencia de la República.

A la fecha la Defensoría le está dando seguimiento a la remisión de informes que hicieran las instituciones al Consejo de Seguridad Integral y Participación Ciudadana, así como al efectivo cumplimiento de la directriz presidencial.

### *iii. Extravío de expedientes en la CCSS*

El manejo de expedientes administrativos continúa siendo un tema de urgente atención. Pese a la existencia de normativa que regula el manejo y conservación de la documentación, así como

---

<sup>50</sup> Resoluciones No.: 1990-1261, 1991-2609, 1994-1024, 1994-2680, 1997-4154, 1997-7175, 1998-1345, 1999-2563, 1999-4749, 1999-4847, 1999-5802, 2000-1119, 2000-3820, 2000-4147, 2001-7201, 2002-0754, 2002-2885, 2002-3074, 2002-4398, 2002-8849, 2002-8996.

de pronunciamientos por parte de la Defensoría de los Habitantes<sup>51</sup>, se continúan conociendo denuncias sobre extravío de expedientes.

- **Extravío expediente por traslado**

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>52</sup> que se refiere a la actuación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en cuanto a la pérdida de expedientes médicos al ser trasladados de una clínica a otra.

El habitante afectado denunció dicha situación ante la Contraloría de Servicios de la Institución buscando se le colaborara a lo interno para localizar su expediente. Pese a los argumentos esgrimidos por la institución, la Defensoría consideró que el establecimiento de instrumentos internos de control se da en aras de proteger y colaborar con la población en el ejercicio del derecho de petición y pronta respuesta, tutelado bajo el artículo 27 constitucional. Esto garantiza el trámite a seguir por parte del habitante al momento de manifestar su inconformidad, ya sea en forma individual o colectiva.

Además, es importante destacar que no sólo debe tenerse en cuenta el interés del habitante sino que trasciende a un interés general ya que, en lo referente a la protección y manipulación debida de documentos tan delicados como son los expedientes médicos, por la naturaleza misma de la información que contiene, requieren de un cuidado especial. El extravío de un expediente médico refleja una ausencia de controles, motivo por el cual la Defensoría consideró pertinente proceder a solicitar la búsqueda de los mecanismos necesarios en aras de evitar la pérdida de los mismos y en caso contrario, se proceda a sentar las responsabilidades del caso de acuerdo con lo que establece la normativa.

En este mismo sentido, en la investigación realizada sobre la situación archivística en Costa Rica<sup>53</sup>, la Defensoría se hizo eco de la preocupación mostrada por la Dirección General de Archivos sobre el manejo del expediente médico por parte de las diferentes instituciones hospitalarias, expresando la importancia del documento como instrumento básico para que el sistema hospitalario funcione adecuadamente. A partir de ello, la Dirección giró una serie de recomendaciones a varios centros hospitalarios, en aras de dar al expediente médico y al personal que lo administra la relevancia que merecen, comprometiéndose a brindar a dichos centros, la asesoría necesaria.

La Defensoría reiteró la importancia de procurar un adecuado tratamiento de los expedientes médicos, siendo que su mal manejo repercute en la calidad del servicio que le brinda al paciente que acude a los centros hospitalarios y en el caso concreto examinado, se recomendó la reconstrucción del expediente sin que dicho proceso se revierta en un perjuicio para el habitante afectado.

- **Reconstrucción de expediente sobre pensión de la CCSS**

Un habitante acudió ante la Defensoría indicando que pese a haber realizado distintas gestiones por escrito ante la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en Santo Domingo de Heredia, para que se le reconozcan las cuotas necesarias para actualizar el monto de su pensión; se enteró que pese a haber laborado durante varios años en el Instituto Costarricense

---

<sup>51</sup> Expediente IO-5554-24-98

<sup>52</sup> Expediente 13628-03.

<sup>53</sup> Expediente No. IO-05554-24-98

de Ferrocarriles (INCOFER), esta dependencia no le reportó a la CCSS todas las cuotas que le correspondían y por lo tanto su pensión no se ha actualizado.

Ante tal situación la Caja Costarricense del Seguro Social ha instado al INCOFER a reconocer lo que legalmente le corresponde al interesado. Sin embargo, a pesar de haber cumplido con una serie de requisitos solicitados su gestión no ha prosperado.

En relación con este asunto, la Defensoría recomendó al Instituto Costarricense de Ferrocarriles *investigar las causas de la pérdida del expediente del interesado orientadas a recuperar los documentos que permitan reconstruir el expediente personal del exfuncionario para determinar y certificar, a la brevedad posible, el puesto desempeñado por el accionante, condición sine qua non para que la Caja Costarricense de Seguro Social proceda al reconocimiento de cuotas que permitan al recurrente mejorar el monto de la pensión que recibe.*

A la Sucursal de la CCSS en Santo Domingo de Heredia se le recomendó *que de conformidad con las disposiciones del artículo 5.1 del Instructivo del Procedimiento para Acreditar Cuotas en el Régimen de IVM y con fundamento en las certificaciones y documentación nueva que presente el interesado, procediera a la reapertura del caso para el reconocimiento de cuotas.*

Mediante oficio número P.E.070-2004 de fecha 29 de enero del 2004, el Presidente Ejecutivo del INCOFER informó a la Defensoría de lo actuado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones citadas anteriormente, indicando que al respecto se ejecutaron las siguientes acciones:

1. *"Se giraron instrucciones precisas para que se abriera investigación sobre las causas de la pérdida del expediente del exfuncionario, así como eventuales responsabilidades.*
2. *Se giraron instrucciones para que se reconstruyera el expediente.*
3. *Concluida la reconstrucción del expediente se ordenó comunicar a la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en Santo Domingo de Heredia, los resultados de tal procedimiento.*
3. *Se adjuntó la resolución final del procedimiento de reconstrucción No. 069-2004: **POR TANTO... "Como consecuencia de los hechos demostrados y de acuerdo al Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte publicado en la Gaceta No. 257 del 15 de noviembre de 1960, procédase a comunicar al interesado y a la Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en Santo Domingo de Heredia, que se proceda por dicha unidad a los trámites que correspondan para el reconocimiento de las cuotas, toda vez que han quedado demostrados estos hechos."***

Cabe indicar que funcionarios de esta Defensoría se reunieron con funcionarios de la CCSS, para explicar el caso del interesado, presentándole el Voto 0184-97 (Acción de inconstitucionalidad planteada por un ciudadano contra el aparte final del artículo 3 del Reglamento de Seguro de IVM), jurisprudencia que podría cubrir al recurrente, pero los funcionarios de la CCSS, son del criterio que el caso es totalmente diferente por lo que el perjudicado interpuso un Recurso de Amparo contra la CCSS.

Pese a estar al momento pendiente de resolución el presente asunto en cuanto al fondo de la denuncia planteada, considera la Defensoría que el extravío del expediente denunciado ejemplifica el inadecuado manejo que se está realizando de documentación pública por parte de algunas instituciones y que merece se tomen medidas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Control Interno.

*iv. Información sobre contratos de ahorro y préstamo del INVU*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>54</sup> mediante la cual se indicó que se adquirieron tres contratos del programa de Ahorro y Préstamo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y se decidió cancelarlos debido a que no se permitía invertir en cabinas para turistas ni en la compra de un vehículo, a pesar de que el agente que los vendió fue claro al indicar que el contrato podría ser utilizado a su conveniencia.

Se agregó que fue solicitada la devolución del dinero con base en lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Ahorro y Préstamo; sin embargo, de acuerdo con los cálculos de la persona interesada, no se le reconoció la totalidad del dinero que de conformidad con dicha normativa le correspondía.

En respuesta a la situación planteada el INVU hizo referencia a lo dispuesto en el artículo 1° del Reglamento de Ahorro y Préstamo, en el sentido de que este tipo de contratos son exclusivos para Vivienda.

En relación con los cálculos, se mencionó lo dispuesto en los artículos 5, 6 y 7 del mismo Reglamento y se incluyó la tabla correspondiente en donde se observan el número de cuotas, el plan de ahorro y préstamo y el porcentaje que se deja el INVU de la cuota de ingreso, cuando exista rescisión o resolución del contrato.

La Defensoría consideró en este caso que la queja presentada se refería a dos aspectos específicos. Por un lado se indicó que el agente que ofreció y vendió el Plan de Ahorro y Préstamo del INVU, mencionó que el uso de este tipo de financiamiento podía ser utilizado a conveniencia. Por otra parte, no había acuerdo con el monto de la devolución ya que de acuerdo con los cálculos de la interesada, no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 7° del Reglamento de Ahorro y Préstamo.

En cuanto al primer punto, la Defensoría fue clara al señalar que no existía ninguna posibilidad de que el INVU pudiera autorizar el uso de este tipo de contratos en la construcción de cabinas para turistas o para la compra de vehículo, ya que se apartaría de la filosofía que originó este tipo de planes de ahorro y préstamo y de los objetivos de la ley de creación del INVU.

En relación con el segundo aspecto reclamado por la denunciante y con el fin de aclarar cualquier duda sobre el particular, se elaboraron una serie de cuadros en donde se pudo observar claramente que la interesada firmó tres contratos por un monto de 5.000.000,00 (cinco millones de colones) cada uno y en donde el saldo del ahorro, a la fecha de la liquidación, era de ₡3.049.999,50. A esa misma fecha el saldo de ingreso por los tres contratos ascendía a ₡600.000,00 y sobre dicho saldo es que se aplicó lo estipulado en el artículo 7° del Reglamento de Ahorro y Préstamo, en el sentido de que en el caso particular por tratarse de un plan 3-6 y encontrarse dentro del rango de cuotas entre 19 y 24 procedía el rebajo de un 60% sobre las cuotas de ingresos.

Al estar establecido que en caso de rescisión o resolución del contrato, el INVU estaría devolviendo un 40% de la cuota de ingreso, significaba que por cada contrato se estaría devolviendo la suma de ₡80.000,00 (₡240.000,00 por los tres contratos). Esto también significa que el 60%, o sea, ₡120.000,00 por cada contrato (₡360.000,00 por los tres) se lo estaría

---

<sup>54</sup> Expediente No. 16200-24-03

dejando el Instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del Reglamento supracitado.

Revisados los cheques emitidos por el INVU se logró determinar que los mismos coinciden con lo que legalmente le correspondía, de conformidad con el contrato firmado por las partes.

Como conclusiones respecto a este caso la Defensoría indicó que no era posible considerar la posibilidad de financiar bajo el Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU, operaciones que se apartaran del objetivo que le dio origen en la satisfacción de necesidades relacionadas con vivienda.

Por otra parte, los cálculos realizados por el INVU, en relación con los contratos de ahorro y préstamo números 180828,180829,180830, estaban correctos. Esto considerando lo estipulado en el artículo 7° del Reglamento del Sistema de Ahorro y Préstamo de ese Instituto.

En el presente caso, la Administración procedió a aclarar las dudas en torno a la posibilidad de utilizar el contrato y a los cálculos que deben realizarse cuando se está ante una rescisión o resolución del contrato. Asimismo, el conocimiento de la denuncia por parte del INVU permitió que la institución revisara cuál es la información que los agentes que venden los contratos le proporcionan a las personas compradoras a fin de establecer controles más estrictos en punto a la información clave que debe brindarse.

*v. Nombramiento irregular de interinos en el Ministerio de Educación Pública*

El 28 de abril del 2003, la Defensoría de los Habitantes recibió de uno de los señores diputados en ejercicio, una denuncia contra el Ministerio de Educación Pública, para que garantice que el nombramiento de personal docente se tramite con estricto apego a las disposiciones establecidas en la Ley de Carrera Docente que rige la materia y no en función del clientelismo político, peligro que se debe conjurar en resguardo de la calidad de la educación y la dignidad de los educadores.

Mediante oficio N° 04407-2003-DHR de 6 de mayo de 2003 se le solicitó a la Ministra Educación Pública, al Viceministro Administrativo, a la Directora General de Personal y a la Directora Jurídica, la presentación del informe respectivo.

El único informe recibido en la Defensoría el 23 de mayo siguiente lo remitió la Directora de la División Jurídica, quien se limitó a informar que dicha Dirección no tenía competencia en la materia de nombramientos y tampoco existía una relación jerárquica con las Direcciones Regionales de Enseñanza.

A la fecha de emisión del informe final con recomendaciones, la Defensoría no recibió respuesta de las demás autoridades a quienes se notificó la denuncia interpuesta por el Diputado, irrespetando el deber legal de dar respuestas a los requerimientos de información remitidos por la Defensoría y el de derecho de los habitantes de obtener una respuesta a las gestiones presentadas.

Precisamente, la falta de respuesta impidió profundizar una investigación para la cual no se contó con la información de descargo de la entidad denunciada, pero que de conformidad con las disposiciones del artículo 49 del reglamento a la Ley de la Defensoría se podrá resolver con el resto de la información que conste en el expediente respectivo.



Ahora bien, del pliego de la denuncia presentada, se entresacan algunos casos que podrían evidenciar injerencia política en el nombramiento interino de personal en el Programa Nacional de Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes (PNOEJ) que reúne las características propicias para la comisión de tales hechos, pues son puestos interinos que no se sacan a concurso, se nombra a personal en propiedad que ostenta la condición de aspirantes y no de servidores titulados regulares, prestándose esta situación para el juego político de sus nombramientos.

El 18 de diciembre de 2002 el Área de Servicios de Educación, Culturales y Deportes de la División de Fiscalización Operativa y evaluativa de la Contraloría General de la República emitió el informe titulado: "**Transparencia en el Nombramiento Interino de Docentes: uno de los retos del MEP en el Siglo XXI**". Este documento analiza muy bien la situación de los Encargados de Nombramientos y por eso se extraen del mismo, una serie de conceptos que esclarecen la problemática que se origina con su designación y los subsecuentes nombramientos interinos de docentes con injerencia política que se derivan de presuntos compromisos políticos contraídos con sus patrocinadores.

En el punto 2.3 titulado Encargado de Nombramientos: Figura Central en el Nombramiento Interino de Docentes (página 12) se expresa lo siguiente:

*(...) "en cada una de las Direcciones Regionales del MEP existe un funcionario que se ha denominado "Encargado de Nombramientos". Esta figura se presume apareció en el Ministerio hace unos 30 años y, según las entrevistas realizadas al 75% de los Directores Regionales de la entidad, así como a los Encargados de Nombramientos ubicados en tales Direcciones Regionales, existe coincidencia en cuanto a que la figura aparece por intereses particulares ajenos a los del Ministerio, situación de conocimiento generalizado en el MEP y en la Dirección General de Servicio Civil.*

*De acuerdo con lo manifestado por los propios Encargados de Nombramientos, ellos son elegidos para desempeñar esa función por los políticos de la cabecera de provincia a la que pertenece cada una de las Direcciones Regionales".(...)*

*"En conclusión, la figura del "Encargado de Nombramientos" deviene ilegal, tanto en su origen como en las funciones que cumple. En primer término por cuanto la función específica de organizar y dirigir el sistema de reclutamiento, selección y nombramiento del personal de las instituciones educativas conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N°23490 es del Departamento de Desarrollo Administrativo de la Región, según las directrices de las autoridades del Ministerio. En segundo término, por cuanto se observa una total informalidad en el trámite que se sigue para su designación, pues no se evidencian razones que justifiquen dichos nombramientos al margen de la normativa aplicable, ni se siguen los procedimientos normales de selección, ni se documenta o justifica el nombramiento de dichos funcionarios con una acción de personal como corresponde según el artículo 25 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, ni se evidencia quién es el responsable del nombramiento.*

Agrega la Contraloría General de la República que: *"la decisión del nombramiento depende totalmente del criterio del Encargado de Nombramientos, con el agravante de que no queda evidencia de las variables **consideradas y se encontraron cartas de recomendación sugiriendo u ordenando el nombramiento de algunos docentes"** (...)* (El resaltado no pertenece al original).



Sobre este punto, la Dirección General de Servicio Civil emitió el informe CD-041-2002-C el 22 de abril de 2002, en el cual realiza las siguientes afirmaciones:

(...)

*B) "Estos cargos que son indudablemente propios del régimen de Servicio Civil, son servidos por funcionarios que han llegado a esa posición por una determinación específica de la administración, sin mediar concurso ni ninguna otra forma objetiva de comprobación de idoneidad para el puesto y son servidos en una relación temporal, precaria, más allá de las normas del Régimen que establecen las necesidades de que sus puestos sean ocupados por servidores con nombramiento regular en ellos y que accede a esos nombramientos por concurso o por otras formas técnicas y legales válidas de carrera administrativa.*

*Desde el punto de vista estrictamente formal, lo anterior no es recomendable pues el funcionario en cuestión se encuentra en una posición susceptible de ser objetivo de presiones extrañas a la técnica y a la legalidad, pues son posiciones y ejercicios que se ejecutan en una situación temporal, por ello más expuesta a esas posibilidades extra técnicas.*

*"A eso su suma la concentración de funciones del Encargado de Nombramientos, así como la ausencia de supervisión de su trabajo,(...). Estas condiciones van en detrimento de la igualdad de participación de los docentes, y no permiten tener una garantía razonable de que los docentes seleccionados son los más idóneos, es decir, aquellos que además de cumplir con los requisitos establecidos en cuanto al grupo profesional, tienen las aptitudes necesarias en relación con el cargo que desempeñarían, y la experiencia afín al puesto solicitado" .(...)*

De todo lo transcrito, para esta Defensoría queda claramente evidenciada la problemática existente con la designación de los Encargados de Nombramientos, su ilegalidad y concentración de funciones, que devienen en actuaciones reñidas con las normas de buen gobierno, así como a los principios de sana administración del personal orientados a evitar la injerencia de autoridades políticas regionales en el nombramiento de docentes en forma interina.

Esta temática ha sido suficientemente analizada, por lo que se considera oportuno exhortar al Ministerio de Educación Pública a poner en práctica a la brevedad posible, las recomendaciones vertidas por la Contraloría General de la República dirigidas a regular la actuación de los Departamentos de Desarrollo Administrativo y poner coto a las acciones contrarias a derecho de los Encargados de Nombramientos.

Ahora bien, sobre la problemática de nombramientos interinos de docentes en las distintas Direcciones Regionales de Enseñanza, la Defensoría se ha venido pronunciando desde hace varios años, ha emitido las recomendaciones del caso al Ministerio de Educación Pública e informado a la Asamblea Legislativa, en el Informe Anual de labores que el Defensor rinde al plenario legislativo en el mes de junio de cada año.

Además, en virtud de la delegación de las funciones de supervisión y control de la Dirección General de Servicio Civil en la Dirección General de Personal del Ministerio y de la inacción de ésta para supervisar las actuaciones de los Encargados de Nombramientos de las Direcciones Regionales de Enseñanza, se recomendó a la Dirección General de Servicio Civil que retomara la aprobación de algunos movimientos de personal delegados en la Dirección General de Personal.

Así, en respuesta a estas iniciativas, el 24 de abril de 2003 se recibió el oficio CD-0470-2003 fechado 1° de abril anterior, mediante el cual el Director de Carrera Docente comunicó al Defensor de los Habitantes, entre otras cosas, lo siguiente:

*(...) " le informamos que efectivamente esta oficina se ha abocado a la programación de una auditoría entre las que se encuentra la Dirección Regional de Enseñanza de San Ramón (...). Cabe mencionar que en la selección de las direcciones regionales a estudiar hemos considerado la recomendación de esa Defensoría vertido en informe N°11323-24-2002-DHR del 12 de diciembre de 2002, para incluir las direcciones regionales de Guápiles, Alajuela, Turrialba y San Ramón dentro de nuestro programa de trabajo, además de otras que a nuestro criterio requieren esta intervención". (...)*

El 15 de julio de 2003 el Director de Carrera Docente solicitó a la Directora General de Personal, que en cumplimiento del artículo 4° del Manual de Procedimientos para Administrar el Personal Docente comunicara a la mayor brevedad posible, por Dirección Regional, la cantidad de plazas vacantes con nombramiento interino (incluyendo las que recientemente fueron objeto de concurso), distribuidas por Área de Enseñanza, clase de puesto, especialidad, grupo profesional, todo ello con el propósito de que la Dirección General de Servicio Civil pueda emitir una respuesta a la opinión pública.

De la prolija descripción de los documentos señalados, la Defensoría comprueba que la problemática del nombramiento de docentes interinos ha sido una preocupación de la Contraloría General de la República, del Departamento de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil y de esta Defensoría de los Habitantes y que se han emprendido diversas iniciativas para supervisar, controlar y atenuar la incidencia de nombramientos con injerencia política por parte de los Encargados de Nombramientos, pues estas prácticas consolidan las clientelas políticas y mantiene funcionando instrumentos ilegales de control, a la vez que perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación, todo lo cual conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su adecuado funcionamiento<sup>55</sup>.

Ahora bien, es conveniente destacar que esta práctica indeseable se viene repitiendo desde hace muchos años y que obedece a múltiples factores que concitan la preocupación señalada, pero que además hunde sus raíces en prácticas consuetudinarias y culturales que generan un círculo vicioso, mediante el cual muchos de los mismos docentes interesados recurren a la influencia de sus representantes populares para promover sus intereses de nombramiento en una clara infracción conceptuada como tráfico de influencias, modalidad de corrupción administrativa enraizada en el devenir histórico de este tipo de nombramientos originados en la injerencia política.

Por otra parte, los gremios de educadores solo en forma esporádica y aislada combaten estas prácticas no deseadas y no promueven sistemáticamente, entre sus asociados, formas de comportamiento acordes con sanas prácticas administrativas que fomenten la sana competencia y la credibilidad del sistema de méritos en nombramientos e idoneidad comprobada para su desempeño, con el fin de que se realicen --mayoritariamente-- por medio de concursos de oposición, de manera tal que la figura de los interinazgos sea eminentemente de carácter

---

<sup>55</sup> Véase Visión contemporánea de la Corrupción, capítulo I, documento emitido por Transparencia Internacional, pág. 4.

temporal, circunscrita únicamente a aquellas situaciones excepcionales como incapacidades de servidores regulares, licencias con o sin goce de sueldo y maternidad.

El 3 de diciembre de 2003 se participó en el "Foro Relanzamiento de la Educación Nacional" celebrado en el Salón de Expresidentes de la Asamblea Legislativa. En dicho evento, el Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) entregó a la Defensoría, copia de denuncia interpuesta por un grupo de docentes destacados en la Dirección Regional de Enseñanza de San Ramón ante el Ministro de Educación Pública, el 27 de noviembre de 2003, contra la jefa del Departamento de Desarrollo Administrativo y simultáneamente Encargada de Nombramientos de la Dirección Regional de Enseñanza de San Ramón por el presunto nombramiento de docentes y prácticas reñidas con una sana administración del proceso de nombramiento de personal docente.

De igual manera se obtuvo un ejemplar del Manifiesto de Compromiso "Por la Calidad de la Educación" emitido por el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes en julio de 2003, en cuyo epígrafe destinado a la Gestión Administrativa indica como objetivo del documento:

*"Contribuir a eliminar la injerencia politiquera en asuntos educativos, especialmente en el nombramiento de personal".*

El 4 de diciembre de 2003 se realizaron una serie de consultas telefónicas con varios de los altos funcionarios supracitados, cuyo resultado confirma las argumentaciones vertidas en el presente informe.

Así, el Director de Carrera Docente informó que también se había realizado un primer estudio de la situación de nombramientos en la Dirección Regional de Educación de San José, para esclarecer los procedimientos aplicados y las políticas de nombramiento seguidas, que permitieran determinar lo que no está funcionando bien y a partir de allí, fijar los correctivos necesarios.

Más recientemente, se decidió ejecutar una auditoría de nombramientos en la Dirección Regional de Enseñanza de Cartago y otra en la de San José, ante varias reclamaciones presentadas contra esas dependencias sobre la temática del nombramiento de docentes en forma interina.

Por su parte, el Auditor Interno del Ministerio informó que se había decidido emprender una investigación exhaustiva de nombramiento de docentes interinos en la Dirección Regional de Enseñanza de Limón, porque se habían presentado varias quejas contra el proceso de nombramiento en esa región, lo cual confirma las aseveraciones de un diputado, copia de cuya denuncia ante la Ministra presentada el 13 de marzo de 2003 indicaba su interés en obtener información sobre la forma en que se otorgaron plazas en varias escuelas de esa provincia, especificando la importancia de informar a su Despacho las razones por las cuales desde 1999, estas plazas de dirección no salían a concurso y se adjudicaban en forma interina, incluyendo centros educativos de Estrada y Zent del cantón de Matina.

Además, se consultó a la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento del Ministerio de las recomendaciones contenidas en el informe rendido por esa dependencia, comunicando una alta funcionaria que el 15 de diciembre de 2003, el actual Ministro había dado su consentimiento para aplicar las recomendaciones vertidas oportunamente; pero que dado lo avanzado del año 2003 y la necesidad de proceder a los nombramientos para el curso del año 2004, las recomendaciones se aplicarían en el 2005.

De todo lo anterior, la Defensoría concluye en la necesidad de fomentar una cultura de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas en el nombramiento de docentes interinos y estaría en la mejor disposición de formar parte de una comisión nacional representativa de toda la sociedad que se interese por buscar remedio permanente a este mal endémico que ha carcomido a la sociedad y desprestigiado al Ministerio, pues cada año se realizan alrededor de 3000 traslados por excepción, que contrario a la situación denunciada ante el diputado denunciante por una docente nicoyana, al amparo del artículo 101 inciso b) del Estatuto de Servicio Civil, se realizan traslados rutinarios indebidos contraviniendo la figura de traslados por excepción, para beneficiar a allegados políticos afines a la Administración de turno, con ascensos promocionales en los denominados "nombramientos virtuales", mediante los cuales funcionarios en propiedad son promovidos interinamente a puestos muy superiores del escalafón existente y pasado un tiempo regresan a su puesto en propiedad para ser inmediatamente ascendidos al puesto de rango inmediato superior, pero ya en calidad de propietarios. En muchos casos, los beneficiados ni siquiera se trasladan físicamente a ocupar el puesto para el cual fueron promovidos.

Alrededor de otros 3000 nombramientos interinos de docentes se realizaron para el curso lectivo del 2004, lo cual lleva a pensar a esta Defensoría que algunos artículos de la Ley de Carrera Docente deberían revisarse y modificarse mediante ley de la República, para evitar portillos que permitan movimientos de personal no deseables.

La Defensoría considera necesaria una iniciativa que revise, actualice y perfeccione la Ley de Carrera Docente en vigencia, aunque se tiene en cuenta que las reformas no se limitan estrictamente al campo legal, pues el tratar de generar un cambio en la ley sin modificar los aparatos organizacional y administrativo, podría conducir a que las reformas resulten insuficientes, siendo imperiosa una estrategia integral que permita una estructura administrativa pública eficiente, orientada a la consecución de objetivos claros y transparentes.

De todo lo anterior, se concluye que un punto medular de la problemática consiste en que entre más vacantes se presenten más nombramientos interinos habrá, pues una práctica rutinaria del Ministerio es no sacar a concurso de oposición determinadas plazas vacantes, prolongándose así, una práctica viciada que conduce al nombramiento de docentes interinos y a la injerencia política, por lo que sería conveniente que el MEP adopte una política comprensiva y coherente de informar a Carrera Docente de todas las vacantes existentes, sin excepción, como el caso de los servidores adscritos al programa (PNOJ), y todos los puestos disponibles se llenen mediante el procedimiento de idoneidad comprobada y concurso por oposición que prohija la Constitución Política, el Régimen de Méritos del Servicio Civil y la Ley de Carrera Docente.

Con fundamento en todo lo anterior, se recomendó al Ministerio de Educación Pública poner en práctica a la mayor brevedad posible, las recomendaciones vertidas por la Contraloría General de la República en informe DFOE-EC-59/2002 de 18 de diciembre de 2002 tendentes a ajustar la estructura orgánica del Ministerio a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°23490, para efectos del nombramiento interino de docentes, de manera que las funciones que involucra el proceso sean asumidas por el Departamento de Desarrollo Administrativo de cada Dirección Regional, según lo definido en el artículo 19 del decreto, eliminando la práctica de que las labores en referencia estén en manos del encargado de nombramientos (...); b) Establecer un sistema de control interno apropiado para el proceso de nombramiento interino de docentes, de acuerdo con la estructura organizativa que establece el decreto N°23490 y c) Girar las instrucciones necesarias con el propósito de que se analice la cantidad de nombramientos interinos que se efectúan cada año en el Ministerio, así como sus causas, de manera que éstos disminuyan y se

cumpla con la condición de que éste es un instrumento legítimo de la Administración para suplir puestos públicos en forma temporal y no permanente.

Asimismo, se recomendó al Director General de Servicio Civil girar las instrucciones necesarias con el propósito de que se incluya en el Registro de personal docente calificado, a los educadores participantes en el proceso de nombramiento interino, registro que debe mantenerse actualizado y remitido a la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública, con la finalidad de que sea utilizado en los nombramientos interinos, en cumplimiento del artículo 96 del Estatuto de Servicio Civil. Asimismo, ejercer la supervisión y el control necesario, de manera integral, sobre la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública y sobre el proceso de nombramiento interino de docentes, de manera que se contribuya con la confiabilidad del proceso y se garantice un aporte a la calidad de la educación.

A la fecha, la Defensoría de los Habitantes está dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

*vi. Irregularidades en Póliza de Vehículos*

Una persona interesada denunció la actuación del Departamento de Aseguramiento de Automóviles del Instituto Nacional de Seguros (INS), por cuanto desde noviembre de 2001 había solicitado un estudio sobre las pólizas de vehículos que había pagado sin que se hubiese dado respuesta satisfactoria a su petición orientada a determinar por qué razón no se le aplicó la bonificación del 30% a la que tenía derecho, luego de ser asegurada durante 30 años sin haber tenido colisión alguna, pero la misma no se le reconoce ni aplica a su actual automóvil modelo 2001.

En su primera respuesta el Presidente Ejecutivo del INS comunicó que el 15 de mayo del 2002 el Departamento de Aseguramiento había respondido informando que como resultado de otra investigación más a fondo y considerando la consulta de archivos históricos de las pólizas, se determinó que la denunciante no figuraba como asegurada directa del INS en ninguna de las pólizas anteriores a julio del año 2000 en que sí aparece registrada la póliza 1.01-AUT-102946-00, asegurando otro automóvil.

Es sobre esta argumentación que el INS mantiene la posición externada en solicitudes anteriores, motivando la nueva solicitud de investigación, a efecto determinar por qué no aparecía registrada como asegurada anterior en los archivos del INS, si ella conservaba prueba documental de pólizas en donde se acredita que desde 1992 las había suscrito a su nombre y en el de su hija como coasegurada, lo cual contradice las afirmaciones del INS.

A mayor abundamiento, la interesada afirmó que las pólizas de aseguramiento de automóviles de su propiedad se remontan al año 1973 y se beneficiaban de bonificaciones del 30%; pero para su desazón, el INS alega que no aparecen en sus registros físicos (expedientes cartáceos) ni electrónicos. La afectada considera que se le borró de los archivos del INS, sin entender cómo ni por qué, quién la borró ó con qué autorización se suprimió su identidad de tales registros.

Ante esta serie de situaciones contrató los servicios de otra comercializadora de seguros, que designó a una de sus agentes para asegurar el automóvil, para luego darse cuenta de que la agente tardó mucho en entregar el cheque de pago de la póliza al INS y que como consecuencia de su actuación el automotor de lujo que paga \$500.000,00 semestrales de seguro, circuló durante siete meses sin estar asegurado, a pesar de que se había pagado el monto de la prima de aseguramiento, de todo lo cual se envió reporte a la funcionaria de la Intendencia de

Comercialización del INS solicitando investigar estos hechos, sin que se tomaran las acciones que el caso ameritaba.

Es hasta que la interesada contrató los servicios de su actual agente de seguros que se da cuenta de esta situación anormal, del peligro de haber circulado sin estar asegurado durante siete meses; de la actuación negligente de la agente de seguros y de que la póliza no incluye el 30% de bonificación a la que tiene derecho por no haber tenido accidentes automovilísticos durante 30 años.

Por consiguiente, se considera que debe examinarse exhaustivamente esta situación, con el fin de restituírle la bonificación y que su hija también quede protegida por bonificación similar por demás merecida porque desde 1996 ella tampoco reporta ningún accidente automovilístico, con lo cual la experiencia siniestral favorece tal bonificación.

Además, en virtud de los cuantiosos pagos de primas de pólizas realizados sin acreditación del 30% con el aseguramiento del vehículo, se considera necesario que se evalúe la posibilidad de resarcir o acreditar a pólizas futuras las sumas pagadas de más, en virtud de que no se le acreditó la bonificación reseñada.

Sobre esta situación se dieron explicaciones poco sustentadas y creíbles del extravío de la póliza, considerando la Defensoría necesario aclarar hasta sus últimas consecuencias el punto, pues resulta inadmisibles e inaudito que este tipo de actuaciones de agentes profesionales de seguros se produzcan, porque reflejan negligencias que deben aclararse por el prestigio y buen nombre de la institución, que no puede ni debe consentir este tipo de justificaciones de sus agentes sobre la desaparición de las pólizas, y sentar las responsabilidades del caso.

Por otra parte se estimó que si el INS considera que no es responsable de las actuaciones de sus agentes, debe decirlo clara y llanamente a la opinión pública, por medio de los medios de comunicación escritos, para que los asegurados, conozcan con precisión a qué atenerse cuando contratan pólizas de seguros con el Instituto, pues el agente de seguros es un simple intermediario entre la institución aseguradora y el suscriptor de pólizas.

Además, se recomendó que la investigación también incluyera a los agentes que en algún momento tuvieron a su cargo el manejo de las pólizas de automóviles de la interesada, porque en sus registros documentales podía encontrarse prueba de la existencia de las pólizas suscritas, absolutamente necesarias para devolver a la accionante el derecho que pretende recuperar de devolución de la bonificación, que no puede demostrar, excepto a partir de 1992, porque los documentos que tanto los agentes como el INS deben resguardar no aparecen y el Instituto afirma que no existen ni física ni electrónicamente, si no a partir del 7 julio del 2000.

Por otra parte, tanto la interesada como su hija desmienten categóricamente haber firmado conscientemente traspaso alguno de la póliza de aseguramiento del automóvil a favor de la agente de seguros --con lo cual presuntamente le estarían transfiriendo la bonificación del 30%-; y de ser así, cualquier documento de cesión en tal sentido estaría viciado de nulidad del consentimiento y susceptible de reputarse absolutamente nulo, por un juez de la República.

También causa extrañeza a esta Defensoría que una agente de seguros pueda mediante una cesión de póliza, autoasegurarse y beneficiarse directamente de una bonificación, por lo cual, se considera que las indagaciones que realiza la Intendencia de Comercialización, deben ampliarse para investigar este punto, unido a la determinación de si se le requirió el reintegro de comisiones correspondientes al periodo comprendido entre dicha cesión y el vencimiento de la



póliza en febrero del 2002, con base en las mismas afirmaciones del Presidente Ejecutivo, quien en su segunda respuesta a la Defensoría el 8 de julio de 2003 indicó que:

*“Por nuestra parte, continuaremos con los procedimientos correspondientes, a efecto de determinar formalmente, las faltas e imponer las sanciones correspondientes”.*

De conformidad con todo lo descrito, se recomendó al INS que en virtud de los datos aportados que acreditan a la interesada como asegurada directa del INS desde el año 1992, restaurar el 30% de bonificación por no haber tenido accidentes automovilísticos durante tan largo período. Asimismo, acreditar a pólizas futuras el importe de las sumas pagadas de más, por no haber acreditado la bonificación del 30% a la póliza de aseguramiento de su actual vehículo modelo 2001.

También se recomendó girar instrucciones del caso a la Intendencia de Comercialización de Seguros, para que acelerara la investigación de los hechos denunciados contra la agente de seguros denunciada y ampliar las investigaciones aclarando las actuaciones de los otros agentes de seguros que participaron en algún momento en el aseguramiento de los vehículos de la recurrente.

El 6 de marzo del 2004 el Jefe de Despacho del INS y el Sub Jefe de la Dirección de Mercadeo y Ventas del INS informaron a la Defensoría de lo actuado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones citadas anteriormente, indicando que se ejecutaron las siguientes acciones:

*1. “La Dirección de Mercadeo y Ventas el 07 de octubre del año anterior, según oficio DMV-0600-2003, concluye que una vez efectuada la investigación respectiva, no se encontró falta endilgable a uno de los agentes. Se dispondrán procedimientos contra dos agentes y se valorará la participación de otro en el proceso.*

*2. Con fecha 17 de febrero anterior, concluyó el procedimiento administrativo dispuesto contra la comercializadora de seguros denunciada y su Agente. En el que se dispone aperecibir a la citada empresa para que aplique estricta y oportunamente el sistema de control y verifique el fiel cumplimiento de los procedimientos de recaudación de primas y aseguramiento, además se le previene el pago de intereses legales de las sumas que mantuvo en su poder con posterioridad al plazo estipulado para su depósito ante el Instituto; con relación a la Agente de Seguros, se decreta la suspensión en las líneas de automóviles y riesgos del trabajo por un plazo de un mes, que correrá desde el 15 de marzo hasta el 14 de abril próximos, ambas fechas inclusive.*

*Cabe agregar que contra esta resolución fueron interpuestos recursos de revocatoria y apelación, que se encuentran en este momento en vías de resolución.*

*3. En lo que atañe a la otra agente, se concluyó la recopilación de información, a efecto de iniciar el procedimiento administrativo.*

*4. Según oficio DSG-3170-2003 de fecha 06 de octubre del año anterior, la Dirección de Seguros Generales informa que analizados elementos nuevos aportados al caso, se determinó la procedencia de la bonificación del 40% de la prima correspondiente a la póliza No. 0120 AUT-7413, a nombre de la [interesada]. Dicha bonificación entró en vigor el 19 de noviembre pasado. Esta situación fue notificada a la [petente] el 7 de octubre, según oficio DSG-3157-2003.”*



De conformidad con lo anterior se desprende que el INS ha tomado las medidas necesarias con el fin de sentar responsabilidades con ocasión de las irregularidades detectadas. Es claro que a partir de la investigación realizada se concluye la necesaria fiscalización más cercana que debe realizar el INS sobre la labor de las personas agentes de seguros, así como el establecimiento y fortalecimiento de los controles internos que impidan que se repitan situaciones como la denunciada.

*vii. Programa de adquisiciones del Órgano Contralor*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>56</sup> en relación con lo publicado en La Gaceta del 4 de febrero del 2003, sobre el programa de adquisiciones de la Contraloría General de la República (CGR) que según criterio del reclamante no se ajustaba a la necesidad de reducción del gasto público propugnado por el mismo Presidente de la República.

Entre otras cosas, se indicó que era interesante observar los rubros por concepto de alquileres de computadores y equipo periférico por 2 millones de colones, 28,5 millones para la compra de equipo y 64,4 millones para mantenimiento y reparación de mobiliario y equipo de oficina. Finalmente se indicó que eso era una muestra del despilfarro de los recursos públicos que se hace en muchos organismos estatales.

En su respuesta la Contraloría indicó que la inclusión de rubros en el plan de adquisiciones no significaba obligación alguna por parte de la Administración de iniciar el respectivo procedimiento de contratación. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.6 del Reglamento de Contratación Administrativa, donde este tipo de planes representa un instrumento por medio del cual la Administración da a conocer a todos los potenciales oferentes sus necesidades de contratación en un periodo presupuestario determinado. De ahí que se considerara incorrecto hablar de gasto y mucho menos de despilfarro sin ni siquiera tener conocimiento de las funciones que se atienden con dichas previsiones ni la ejecución de gastos relacionados con esos conceptos.

Además, el plan de adquisiciones encuentra contenido en un presupuesto, el cual, en el caso de la Contraloría General, fue oportunamente aprobado por la Asamblea Legislativa luego de ser analizado por el Ministerio de Hacienda. Dicho presupuesto debe cumplir con los principios presupuestarios consignados en el artículo 5 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N°8131 del 16 de octubre del 2001, donde destaca que "... *La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno de la ley*" (inciso b del artículo citado). Es decir los recursos que esas instancias externas aprueban al ente contralor requieren de la suficiente justificación en función del cumplimiento de la amplia gama de atribuciones que le son conferidas tanto constitucional como legalmente.

Ante la interrogante sobre: ¿quién controla a la Contraloría General de la República? se indicó que la misma institución ha desarrollado mecanismos internos que le permiten autocontrolarse con instancias como la Auditoría Interna y con el funcionamiento de una comisión de racionalización del gasto que vigila por un adecuado y eficiente uso de los recursos institucionales para evitar despilfarro y la incurrencia en gastos sin la debida justificación.

---

<sup>56</sup> Expediente No. 14536-24-03

Asimismo, a nivel externo, particularmente respecto al tema presupuestario, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y su respectiva reglamentación establecen una fiscalización presupuestaria para procesos del ciclo presupuestario tales como la aprobación, el control de la ejecución y la liquidación por parte del Ministerio de Hacienda así como de la Asamblea Legislativa. Es decir, la Contraloría General está obligada a someter, ante estas instancias externas, la aprobación de las propuestas presupuestarias, tanto vía presupuestos ordinarios y extraordinarios como modificaciones.

Se indicó que la Contraloría debe enviar mensualmente al Directorio de la Asamblea Legislativa un informe de ejecución de su presupuesto, así como a la Comisión Especial Permanente para el Control del Ingreso y el Gasto Público, que es analizado por el Departamento de Análisis Presupuestario de esa Asamblea y finalmente conocido por dicha Comisión.

También, se indicó que constantemente el Contralor General debe acudir a comparecencias ante las diferentes comisiones permanentes o especiales que operan en la Asamblea Legislativa, para referirse a diferentes temas que desarrolla o resuelve la Contraloría General a partir de las competencias constitucionales y legales que le han sido asignadas.

La Defensoría consideró que la presente queja está relacionada con el llamado de diferentes sectores de la sociedad, incluyendo al propio Presidente de la República, para disminuir el gasto del gobierno y colaborar con la reducción del déficit fiscal del país. En ese orden de ideas se investigó la denuncia formulada por un habitante de lo que consideró un despilfarro por parte del órgano contralor.

La Contraloría General de la República aclaró que la inclusión de rubros en el plan de adquisiciones "*no significa obligación alguna por parte de la Administración de iniciar el respectivo procedimiento de contratación*" y de ahí que se considere incorrecto hacer mención a gasto y muchos menos a un despilfarro de recursos sin saber las funciones que se atienden con esas previsiones ni la ejecución de gastos relacionados con esos conceptos.

Desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, la mención que se realiza del Reglamento de Contratación Administrativa, no resulta el más acertado para la atención del presente caso, dado que se están cuestionando subpartidas por objeto del gasto y no el proceso de contratación administrativa como tal. Se debe tomar en cuenta que fue precisamente el órgano contralor, hace más de una década, el que emitió las normas técnicas presupuestarias, en donde, entre otras cosas, se reitera el concepto mismo del presupuesto cuyo significado se puede resumir en la siguiente frase: "EXPRESIÓN FINANCIERA DE UN PLAN DE ACCIÓN".

De acuerdo con lo anterior, a la Defensoría de los Habitantes no cuestiona que el órgano contralor diseñó el plan de adquisiciones con base en las necesidades originadas en la propuesta del plan de acción que fue aprobado para hacer frente a las diferentes prioridades relacionadas con la fiscalización superior de la Hacienda Pública. De ahí que existe coincidencia con la Contraloría en cuanto a lo inapropiado de hablar de gasto y menos de despilfarro de recursos sin conocimiento de las justificaciones que respaldan las inversiones en los rubros de servicios no personales, materiales y suministros, así como la adquisición de mobiliario y equipo de oficina.

El problema se presenta por cuanto en el informe del órgano contralor, entre otras cosas, se remite al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa cuyo contenido cumple con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001. Asimismo, se hace mención a

la rendición de cuentas y al trabajo de divulgación que realiza la Contraloría; a las comparecencias del Contralor General a la Asamblea Legislativa y a la devolución de recursos de ejercicios anteriores como medida de restricción del gasto para hacer frente a la crisis fiscal del país. Sin embargo, no incluye un aspecto simple pero determinante para efectos de la queja planteada por el recurrente que se circunscribe a las justificaciones de las nueve subpartidas que le llamaron la atención y que, en su criterio, pareciera que eran prescindibles dentro del presupuesto del órgano de fiscalización superior para el período 2003.

Así las cosas, desde el punto de vista de la Defensoría resultaba importante dar a conocer al interesado la información que dio origen --dentro del plan de acción de la Contraloría--, a la necesidad de incluir dentro de su presupuesto, los diferentes rubros cuestionados y que en su oportunidad fueron autorizados no sólo a lo interno de la Contraloría sino también en el Ministerio de Hacienda y finalmente aprobados por la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría consideró importante hacer mención a la necesidad de complementar el informe remitido por la Contraloría, con la justificación de cada uno de los rubros cuestionados, de manera que no existiera ninguna duda sobre la necesidad de incorporarlos dentro del presupuesto del órgano fiscalizador para el ejercicio presupuestario del 2003. De ahí que la recomendación giró en torno a justificar cada uno de los rubros cuestionados.

#### *viii. Transacciones bancarias "fuera de línea"*

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió la queja<sup>57</sup> de una educadora en la que se puso de manifiesto su inconformidad con la actuación del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR). Específicamente se hizo referencia a diferencias de saldos en su cuenta de ahorros en donde se le depositaba el salario por sus servicios docentes. Agregó que la posición del Banco se circunscribía a que ella retiró la suma de ₡54.000 lo cual le resultó muy extraño ya que en la cuenta no había esa cantidad de dinero y no existe comprobante sobre ese retiro.

En respuesta a la situación planteada, el BNCR indicó que la quejosa había recibido determinados depósitos que, sumados al saldo en la cuenta de ese mismo día, daba como resultado una suma superior a la retirada.

Asimismo se indicó que al día siguiente se registraron 4 retiros en cajeros automáticos y que la suma de esos retiros da como resultado un total de ₡110.000,00.

Por otra parte, el 28 de noviembre del 2003, se percataron de que el retiro denunciado por la interesada como no realizado no se había efectuado "en línea", sea, cuando el cajero estaba funcionando normalmente, de ahí que se procediera a rebajar el saldo disponible en la cuenta por la suma de ₡24.000,00. Con este ajuste el Banco consideró que la interesada debía reintegrar la suma de ₡30.000,00 por concepto de diferencia no registrada "en línea".

Sobre el particular la Defensoría determinó cuales eran los saldos y retiros registrados de la cuenta en cuestión estableciendo la existencia de una diferencia atribuible a un retiro no efectuado "en línea" lo cual originó que se rebajara el saldo que existía en cuenta por la suma de ₡24.000,00. Consecuentemente, la entidad bancaria giró la instrucción de congelar la diferencia para que se registrara como una cuenta pendiente de recuperación.

---

<sup>57</sup> Expediente No. 16321-24-04

Ante esa situación la Defensoría se preguntó si se había explicado a la denunciante lo que significa una transacción “fuera de línea”, así como si la Junta Directiva y la Auditoría Interna del BNCR tienen conocimiento de esta situación.

Según criterio de la Defensoría, esas y otras interrogantes no debían quedar sin respuesta, tomando en cuenta la transparencia y el buen servicio que debe prestar cualquier entidad pública, máxime cuando se trata de las entidades del sector financiero donde la confianza del público resulta fundamental. No es permisible, bajo ninguna circunstancia, que un cliente quede con la más mínima duda del proceder de una entidad financiera y el BNCR no es excepción a esta regla básica.

Si bien es cierto que en la respuesta del Banco se da por un hecho que la transacción se llevó a cabo, no se adjuntó ningún tipo de estado de cuenta u otro comprobante que registrara el movimiento. Cabe indicar que lo único que consta en el expediente es un estado de cuenta en el cual el retiro del cajero automático no está documentado.

En relación con el presente caso la Defensoría arribó a la conclusión de que el informe del BNCR, es muy claro en cuanto a los movimientos que se realizaron. Sin embargo, al no adjuntarse ningún tipo de estado de cuenta o registro contable mediante el cual se pueda observar que efectivamente el movimiento se realizó en la fecha y hora indicadas por el Banco, resulta preocupante un movimiento cuyo origen, según lo señalado se realizó “fuera de línea”. Desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, es necesario establecer las causas y los efectos de esa situación, de manera que pueda determinarse si se trata de una situación aislada o por el contrario podría volverse a presentar dentro de la operación de cajeros automáticos, así como a quién corresponde la responsabilidad por acciones como la descrita.

En relación con este caso la DEFENSORÍA recomendó al Gerente General del BNCR solicitar a la Auditoría Interna, tomando como ejemplo este caso específico, un estudio sobre los movimientos que no se están realizando en línea y valorar eventuales ajustes que eviten que una situación como la descrita se presente en el futuro.

### **c. Rendición de cuentas: una necesidad**

La rendición de cuentas es la obligación a cargo de todo titular de competencias públicas de actuar apegado al ordenamiento jurídico, de ejercer en forma ética, económica, eficaz y eficiente sus competencias y de generar y proporcionar la información necesaria y eficiente para que su actividad sea evaluada.

Dicha obligación tiene su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política que establece que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y como tal están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.

Asimismo, dicho articulado establece que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

La rendición de cuentas está referida a los criterios que deben de existir para medir las actuaciones de los funcionarios públicos o bien del sector privado o de las organizaciones de la sociedad civil, de forma tal que tanto el funcionario como la institución a la que pertenece respondan por sus acciones.

Como características de la rendición de cuentas se han establecido entre otras las siguientes:

- **Es universal:** todos los funcionarios y funcionarias públicas e instituciones deben rendir cuentas.
- **Promueve una eficiencia ética, legal y eficaz:** en los procesos de rendición de cuentas sí importa cómo se llega a obtener el resultado buscado. La actuación de la Administración debe ser ética, eficaz y dentro de lo establecido por el ordenamiento jurídico.
- **Debe existir una vinculación del presupuesto con la planificación y el establecimiento de objetivos y metas por parte de la institución:** si la institución va a rendir cuentas, debe verse como un proceso que va desde la planificación, presupuestación, ejecución y verificación.
- **Es participativo:** debe permitir la acción de los ciudadanos y las organizaciones sociales. En cada una de las etapas de la planificación se debe actuar con transparencia procurando la participación ciudadana de forma tal que los habitantes se sientan vinculados con el proceso y los resultados obtenidos, los cuales posteriormente les serán informados.

La rendición de cuentas implica:

- **Participación ciudadana informada:** los habitantes tienen derecho a conocer qué fue lo que se proyectó realizar y cómo se llegó al resultado que se está informando.
- **Evaluación integral:** No sólo se debe informar sobre los logros obtenidos sino de lo que no logró llevarse a cabo y las razones para ello. Lo anterior resulta de vital importancia en tanto la cultura de rendición de cuentas ha estado enfocada a informar sobre las cosas positivas logradas por la Administración.
- **Un proceso permanente (no reactivo):** La rendición de cuentas no puede ser el resultado de una iniciativa aislada, sino más bien de un proceso permanente en el quehacer institucional.

Las anteriores consideraciones deben ser tomadas en cuenta por parte de las instituciones con el fin de que los procesos de rendición de cuentas no constituyan entrega de informes sobre las actividades que le interesa informar a las instituciones públicas y más bien se haga efectiva la participación ciudadana y el acceso a la información que tienen los habitantes.

La actuación del servidor público debe concentrarse en proporcionar un servicio de calidad con apego a la normativa vigente y siempre abierta al escrutinio público.

En ese orden de ideas, se presentan dos ejemplos de casos que demuestran una ausencia de rendición de cuentas por un lado y un débil proceso por otro. Lo anterior sin perjuicio de que se considere que la afectación al derecho de acceso a la información así como la violación al derecho de respuesta en que incurrir las instituciones públicas afecta directamente la rendición de cuentas que debe privar en el sistema institucional.

*i. Administración Zona Marítimo Terrestre: Golfito*

Entre los temas de los que se ocupa la Dirección de Control de Gestión, se destaca el tema reiterado de Zona Marítimo Terrestre en lo que respecta a las funciones de administración asignadas por ley que llevan a cabo el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y principalmente los Gobiernos Locales; sin perjuicio de las potestades que la ley confiere a la Procuraduría General de la República en sus funciones de control jurídico.

Al respecto, la Defensoría en el informe anual correspondiente al periodo 2002-2003 señaló la urgencia de que las autoridades administrativas de la Municipalidad de Golfito atendieran el problema de orden administrativo evidenciado en la investigación realizada bajo el expediente 10667-24-2001. En esa oportunidad el estudio arrojó varios inconvenientes debido a los actos irregulares que se presentaron –y hasta la fecha– por la administración deficiente desde el procedimiento de recepción, tramitación y resolución de gestiones en asuntos de zona marítimo terrestre. Las irregularidades citadas contravienen los elementos esenciales del Buen Gobierno, tales como **Efectividad y Eficiencia, Transparencia, Legalidad y Rendición de Cuentas**.

Particularmente la administración de los recursos en el caso de la Municipalidad de Golfito, ha sido más que deficiente y lejos que satisfacer “las necesidades de las personas”, les ha generado incertidumbre, dilación en trámites que sin duda alguna, origina un deterioro y desprestigio institucional.

Cabe destacar que bajo estas circunstancias los administrados pierden confianza e interés en temas locales, se desmotivan y dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias por no recibir efectivamente un beneficio concreto por parte de la administración.

De los hechos constatados en la investigación realizada por esta Defensoría, se denota un claro incumplimiento del postulado particular de la **transparencia**. Al existir desorden en cuanto a la administración de expedientes, información difusa en materia de resolución de solicitudes de concesión, al no facilitarse la información clara y precisa sobre el curso de determinado trámite, los funcionarios municipales transgreden el principio de la transparencia.

Lamentablemente, hasta la fecha, persiste la situación en la Municipalidad de Golfito, se da una afectación en dos vías: la afectación al habitante y la afectación inmediata de la credibilidad institucional, situación que a la postre incide en un deterioro del sistema democrático institucional.

Por el impacto del tema en estudio y el caso particular, la Defensoría retomó el criterio externado por la Sala Constitucional, mediante el voto N° 4358-2003, el cual resuelve un recurso de amparo presentado por un habitante en contra de la Municipalidad, precisamente en relación con una invasión de la zona inalienable de los 50 metros donde se permitió realizar la construcción de una vivienda. Sobre el punto en particular, la Sala Constitucional en cuanto al punto V del voto citado, analizó los principios de eficiencia y eficacia de la administración, en razón de que “*evidentemente (la Municipalidad de Golfito) violentó dichos principios al ser omisa en la verificación de los permisos de construcción para el inmueble al que se refirió el recurrente*”.

Así las cosas, este mismo órgano constitucional analizó a la luz del caso el deber de “*vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas*”, refiriéndose a los principios de eficiencia de la administración, los cuales “*han sido desarrollados por la normativa constitucional (...) la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°,*

*225, párrafo 1° y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda actuación administrativa”.*

Ante este panorama, la Defensoría instó a los demás órganos de Control, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público para continuar aunando esfuerzos que permitan lograr que quienes tienen bajo su responsabilidad directa el corregir la grave situación que ha presentado la Municipalidad de Golfito durante años, sea atendida con precisión con la finalidad de mejorar la prestación del servicio público en beneficio de los habitantes de ese cantón.

Es claro que los habitantes de Golfito tienen derecho a que las autoridades municipales rindan cuentas en punto a por qué no atienden en tiempo y forma las gestiones presentadas por los habitantes, así como del "desorden" administrativo denunciado en materia de zona marítimo terrestre. Es preocupante que pese a las acciones recomendadas tanto por la Defensoría como por otras instancias, la situación continúe, sin que se informe debidamente las acciones concretas tomadas para resolver los problemas denunciados.

Por las anteriores razones, la Defensoría considera que la Municipalidad, en la persona de sus representantes -Alcalde y Concejo Municipal- ha incumplido su deber legal de rendir cuentas a los habitantes sobre los procedimientos seguidos con el fin de solventar las irregularidades detectadas e identificar a los responsables.

El presente asunto se ubica en el apartado referido a la rendición de cuentas en tanto tal y como se indicado, ya la Defensoría oportunamente había señalado las irregularidades detectadas en materia de administración de zona marítimo terrestre atribuibles a la Municipalidad referida. Pese a existir recomendaciones esgrimidas sobre la necesidad de corrección de dichas irregularidades, las mismas siguen siendo objeto de denuncia sin que la Municipalidad haya rendido cuentas de las acciones emprendidas a la fecha para su corrección.

*ii. Hospital de Alajuela: cambios en el proceso de construcción*

Un ejemplo claro en materia de rendición de cuentas se plantea con la denuncia que hiciera un habitante en la que solicitó investigar las razones por las cuales pese a haberse realizado diversos estudios de suelo no se detectó que el terreno donde se construiría el Hospital de Alajuela era arcilloso y requería la construcción de una losa de concreto que costaría a la CCSS \$2,4 millones de dólares adicionales. Asimismo, solicitó que se investigaran las razones por las que no se realizó el primer proyecto de hospital presentado ante los habitantes de Alajuela.

La labor de la Defensoría como contralora de legalidad, debe verse íntimamente relacionada con la no sustitución de la Administración en sus actos, actuaciones materiales u omisiones de su actividad. Desde su inicio y dentro del proceso de definición de competencias, la Defensoría ha determinado respetar las competencias que en forma específica la Constitución Política le ha asignado a diferentes instituciones, en aras de no caer en una duplicidad de funciones. Siendo así las cosas, la Contraloría General de la República viene a ser el órgano técnico especializado en materia de contratación administrativa, debiendo conocer de los asuntos que versen sobre dicha materia. Ahora bien, es claro que en aquellos casos en que la denuncia presentada ante la Defensoría verse sobre otros asuntos diferentes de los referidos a la contratación administrativa, procede su intervención pese a que el caso esté siendo de conocimiento del órgano contralor.

En relación con lo indicado por el interesado en punto a la necesidad de que se explicaran las razones por las cuales se varió el proyecto de construcción del Hospital inicialmente presentado



a la comunidad alajuelense, la Defensoría consideró que el anterior es un punto de vital importancia tratándose de la administración de recursos públicos y rendición de cuentas.

Si bien es cierto, desde el punto de vista de la ejecución y modificaciones en el contrato suscrito para la construcción del Hospital el asunto fue de conocimiento de la Contraloría General de la República, así como de un Órgano Director nombrado para la investigación de lo ocurrido, la Defensoría consideró que la información en relación con lo acontecido no ha sido del conocimiento de la comunidad alajuelense, siendo que debe tomarse en cuenta que inicialmente se planteó un proyecto que posteriormente fue modificado sin que trascendiera una explicación clara al respecto. Lo anterior quizás por la naturaleza técnica de la información de que se trataba. No obstante, conviene que de una u otra forma la Administración rindiera cuentas sobre el referido proyecto explicando el por qué de las modificaciones realizadas así como si la CCSS incurrió o no en mayores costos por dichas modificaciones.

En el caso de análisis, la Defensoría consideró que existe la información necesaria para evaluar el accionar de la CCSS en relación con la construcción del Hospital de Alajuela, ahora bien, dicha información no ha sido del conocimiento generalizado, lo que ha ocasionado que vecinos de la comunidad alajuelense desconozcan las razones por las que no se procedió a la construcción del Hospital tal y como fue presentada en el proyecto inicial. Debe tomarse en consideración que el procedimiento de rendición de cuentas debe estar dirigido a permitir una participación ciudadana informada de qué fue lo que se planeó y cómo se llegó al resultado, así como a la elaboración de una evaluación integral de la actividad sobre la cual se rinde cuentas, entre otras cosas.

De la documentación que obra en el expediente se desprende que la CCSS tomó las acciones administrativas necesarias con el fin de determinar si existía una responsabilidad imputable a algún funcionario público de los involucrados en el proyecto en la modificación y retraso que sufriera la construcción del referido Hospital. En ese orden de ideas, se llegó a la conclusión de que no existe responsabilidad alguna que pueda imputarse a los funcionarios señalados por la Auditoría Interna, procediendo al archivo de las diligencias administrativas iniciadas. Lo anterior también fue informado a la Contraloría General de la República.

La Defensoría consideró que no se cuenta con prueba suficiente, ni está dentro del ámbito de competencias de la institución proceder al análisis y revisión de lo resuelto por el Órgano Director del Procedimiento Administrativo. Sí consideró importante en aras de informar a los habitantes, en este caso al denunciante, transcribir algunos de los hechos más relevantes y conclusiones a las que arribara la CCSS en las investigaciones realizadas, colaborando con ello en una rendición de cuentas tardía pero necesaria.

#### **d. Problemas de legalidad en el accionar administrativo**

Tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley No. 7319 la Defensoría es el “...*órgano encargado de proteger los derechos e los intereses de los habitantes*”. De igual forma, se le atribuye la competencia de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, y el ordenamiento jurídico en general, no sustituyendo los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público.

En el marco del control de legalidad, la Defensoría de los Habitantes se ha ocupado de controlar la gestión administrativa del sector público, velando porque dicha gestión vaya encaminada a cumplir con los más altos principios de una **buena administración**. Lo anterior está íntimamente relacionado con una legalidad entendida en su concepción más amplia, abarcadora

de principios contenidos y desarrollados en los derechos humanos de obligada protección por parte del Estado.

Debe recordarse entonces que el accionar de la Administración Pública debe estar enmarcado dentro del principio de legalidad administrativa como pilar esencial del Estado de Derecho y así contenido en la Ley General de la Administración Pública.

En ese orden de ideas, es indudable que no todas las conductas humanas pueden estar reguladas, en tanto eso significaría la existencia de un número ilimitado de leyes así como la restricción propia de la libertad de acción de las personas y el desconocimiento de que las sociedades se construyen diariamente y que esa construcción genera cambios que en la mayoría de los casos anteceden la existencia de normas jurídicas y más bien se convierten en causas por las cuales se pretende posteriormente legislar en uno u otro sentido.

De esta forma, en la labor encomendada a la Dirección de Control de Gestión Administrativa, está el determinar acciones u omisiones de la administración que atenten contra el ordenamiento jurídico vigente o bien que requieran ser reguladas, en procura de generar un beneficio o de eliminar un perjuicio a los habitantes.

De lo enunciado hasta el momento por ejemplo, se desprenden casos en los cuales la ausencia o bien una inadecuada legislación o interpretación de la misma está generando un impacto negativo en la eficiencia que debe privar en la prestación de un servicio público. Tal es el caso en materia de pólizas de vehículos supra citado y la interpretación de los **artículos 48 y 54 de la Ley de Tránsito**. Concluye la Defensoría la necesaria revisión de los mencionados artículos a efectos de que los mismos no vengan en perjuicio del cumplimiento eficiente y efectivo de la labor encomendada tanto al INS como a la CCSS.

De igual forma, se hizo mención a la necesidad de regulación en materia de **Venta de datos**, con el fin de que se controle y sancione la venta irregular de información privada y confidencial en muchos casos de los habitantes.

Por otra parte, la Dirección ha visto incrementado el número de denuncias recibidas en materia de hostigamiento psicológico y moral, tema que por la importancia que reviste se ha considerado necesario tratarlo en un capítulo aparte<sup>58</sup>, el cual se concluye en la necesidad de que se legisle al respecto, de forma que el vacío normativo existente no devenga en un perjuicio para la persona trabajadora.

Otros temas que se considera de importante análisis desde el punto de vista de la aplicación de la normativa existente son los que a continuación se exponen:

*i. Prescripción de Tributos Municipales*

Ante la omisión de las Municipalidades de realizar una debida gestión de cobro de los tributos y tasas municipales, los interesados tienen la opción de presentar solicitudes de prescripción de pago, lo cual repercute en el financiamiento de las obras de infraestructura que pretende llevar a cabo el ayuntamiento. Al acogerse tales solicitudes se dejan de percibir ingresos necesarios para el cumplimiento efectivo y eficiente de la prestación de servicios cotidianos a los habitantes del cantón, entre otros, limpieza y mantenimiento de vías públicas, recolección de basura, alumbrado público, mantenimiento de parques y zonas verdes.

---

<sup>58</sup> Ver en capítulo II: **El Hostigamiento Psicológico en el trabajo: una afectación a las personas trabajadoras de graves consecuencias.**

Por consiguiente, se evidencia la necesidad de planificar y ejecutar campañas de concientización entre los munícipes con el objeto de promover una reducción de la alta morosidad de pago que reportan los ayuntamientos, para que los habitantes interioricen que con el pago puntual de los tributos la Municipalidad contará con ingresos necesarios para desarrollar obras en beneficio de la comunidad.

La Defensoría de los Habitantes ha venido atendiendo una gran cantidad de denuncias contra las Municipalidades debido a que han dispuesto no resolver las solicitudes de prescripción que gestionan los administrados y las remite a la vía judicial para que se resuelvan en esa instancia.

El plazo de prescripción que se establece es de 5 años para los tributos municipales y de 3 años para el Impuesto de Bienes Inmuebles, de conformidad con lo que establece la Ley N° 7509. En este último caso, el término de prescripción se contará a partir del 1° de enero del año calendario siguiente en que el tributo se debe pagar.

Dicha excepción de prescripción puede ser interpuesta en cualquier momento después de vencidos los períodos señalados. En cuanto a las multas e intereses que se generan como consecuencia de la morosidad con el ayuntamiento, al ser accesorias también quedarán prescritas en el momento en que se emita la resolución pertinente en favor del gestionante.

Es importante señalar que en relación con cobro de las multas e intereses, la Procuraduría General de la República externó el siguiente criterio:

*“Las entidades municipales no pueden aplicar la multa por mora en el pago de los tributos (impuestos de patente, tasas por recolección de basura y alumbrado público, impuesto sobre bienes inmuebles) prevista en los artículos 80 y 80 bis del Código de Normas y Procedimientos Tributarios...”*

Ahora bien, si la legislación establece mecanismos para interrumpir la prescripción de acuerdo con los supuestos que se establecen en el artículo 53 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y el artículo 876 del Código Civil, las municipalidades deben considerar la posibilidad de hacer uso de estas herramientas para recuperar dichos ingresos. La prescripción puede llegar a interrumpirse –entre otras cosas-- por:

- 1.- *El reconocimiento tácito o expreso que el poseedor o deudor haga a favor del dueño acreedor de la propiedad o derecho que trata de prescribirse.*
- 2.- *El emplazamiento judicial, embargo o secuestro notificado al poseedor o deudor.*
- 3.- *El pedido de prórroga u otras facilidades de pago.*

Se presume que la causa de que se haya adoptado la disposición de no declarar en vía administrativa la prescripción, radica en que el artículo 73 del Código Municipal establece que los funcionarios que dejen prescribir los tributos municipales responderán por su pago personalmente. Por su parte, los artículos 64 y 66 de ese cuerpo normativo hacen referencia a la responsabilidad pecuniaria que tienen los funcionarios municipales por las acciones u omisiones en perjuicio de la municipalidad con motivo de la custodia o administración de fondos y bienes municipales.

Sobre este aspecto, la Procuraduría General de la República emitió el dictamen N° C-133-01 en el que se indica que:

*“...así las cosas, la Administración Municipal puede en sede administrativa declarar la prescripción de los montos adeudados. En todo caso el rechazo de la solicitud no puede hacerse de oficio por parte de la Municipalidad de (...) y debe existir una resolución de fondo en la que se pronuncie sobre el caso.”*

En consecuencia, se considera inválida la negativa de algunas Municipalidades para acoger y resolver en sede administrativa la solicitud de prescripción por temor a las responsabilidades que le generaría a los funcionarios municipales que han sido negligentes con su deber de efectuar las diligencias de cobro; en todo caso, éstos tienen la facultad de probar que han hecho las gestiones debidas para llevar a cabo el cobro, hasta las que pueden generar la interrupción de la prescripción.

Este dictamen y las acciones emprendidas por la Defensoría han permitido obtener resultados positivos al respecto, tendentes a que los gobiernos locales acepten la disposición legal de resolver en sede administrativa las solicitudes de prescripción que se presenten, con lo cual no sólo se evita que el administrado tenga que acudir a la instancia judicial, sino que la corporación distraiga recursos para incoar este tipo de procesos. Asimismo, dichos procedimientos cumplen también la finalidad de servir como un control de eficiencia en la labor que realizan los funcionarios encargados de las gestiones de cobro municipales.

#### *ii. Construcción de aceras*

Múltiples han sido las denuncias recibidas contra la inexistencia de aceras en las comunidades, debido a la inseguridad que representa esta situación para peatones y personas con discapacidad.

La Ley de Construcciones establece en su artículo 1° que las Municipalidades deben procurar que las comunidades reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en las vías públicas; no obstante, esta disposición muchas veces es omitida en el accionar de los ayuntamientos; especialmente cuando se trata de la construcción de aceras.

Si bien es cierto, la normativa establece que su construcción corresponde a los propietarios; el artículo 75 del Código Municipal otorga la potestad a la Corporación de construirlas, con base en el reglamento –previamente elaborado por la Municipalidad-- que determinará las tarifas que se cobrarán por la omisión de los deberes de propietarios de bienes inmuebles que obliguen a la municipalidad a suplir sus obligaciones. Es importante destacar que entre los deberes de los municipios que señala dicho artículo se encuentran: *construir cercas y limpiar lotes sin construir, remover de las aceras y vías públicas objetos abandonados, construir aceras y darles mantenimiento, entre otros.*

Ahora bien, antes de suplir dicha obligación la municipalidad debe notificar al propietario su deber y a la vez indicarle los lineamientos correspondientes para su construcción.

Considerando que la municipalidad tiene autoridad legal para llevar a cabo dichos cobros es indispensable que todos los municipios cuenten con su respectivo reglamento; por lo que, la Defensoría ha recomendado a distintas corporaciones la necesidad de establecer dicho instrumento en aras de que se puedan captar más recursos para el desarrollo del cantón y a la vez evitar que se produzca un enriquecimiento sin causa del propietario, al adquirir su inmueble mayor plusvalía, sin retribuir lo correspondiente al ayuntamiento por la obra realizada.

En relación con el tema, el Consejo Nacional de Concesiones ha informado a la Defensoría que se está analizando la posibilidad de que las municipalidades --ante la insuficiencia de recursos--

puedan gestionar el desarrollo de obras a través de la figura de la concesión; la cual brinda la posibilidad de satisfacer un interés público y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior, permitiría solucionar grandes problemas a las corporaciones municipales como el señalado; dado que, se otorgaría la posibilidad de que se brinden soluciones al corto plazo y que el concesionario obtenga un pago diferido por la obra realizada.

*iii. Omisiones en Plan Regulador de Belén*

La Defensoría recibió una denuncia de un residente del Cantón de Belén en la que indicaba que contiguo a su propiedad se construía un condominio compuesto por 6 filiales y que a raíz del inicio de la misma se comenzaron a observar daños en su vivienda y en la de sus vecinos. Agregó que era del conocimiento municipal y de los residentes del área que los suelos de la zona son de baja calidad<sup>59</sup>.

De la investigación de la denuncia resultaron varios hallazgos relevantes. En primer lugar el permiso de construcción extendido por la Municipalidad para la obra en cuestión estaba fechado 28 de enero del 2003, en tanto el estudio de suelos del terreno tenía fecha 28 de febrero del 2003. Dado que la presentación de los Planos Constructivos del Proyecto constituye un requisito para obtener tal permiso, no podía ser posible que los resultados de este estudio estuviesen plasmados en los mismos, lo que convertía la obra en una construcción peligrosa.

También se observó que la municipalidad a pesar de tener un reglamento vigente donde se establecía el procedimiento para la aprobación de los permisos de construcción<sup>60</sup>, se encontraba realizando un procedimiento totalmente diferente basada en un acuerdo tomado por su Concejo, el cual no fue publicado y contravenía lo indicado por el mencionado reglamento<sup>61</sup>, además de que con el procedimiento aplicado no se dejaba ningún registro dentro de la municipalidad con el que se pudiese sentar responsabilidades contra el funcionario que lo emitió.

Otro hallazgo relevante fue que a pesar de que el terreno se encuentra afectado por la presencia del río Bermúdez y debe respetarse la zona de protección del mismo, el permiso de construcción fue aprobado aunque los planos constructivos indicaban que los tanques sépticos se construirían en esta área.

Además, se halló que el plan regulador era omiso con respecto a las construcciones amparadas al régimen de propiedad horizontal<sup>62</sup> y que la municipalidad se encontraba aplicando una normativa sumamente exigente a las personas que pretendían construir una vivienda y casi ninguna regulación a las que pretendían construir un condominio sin importar su tamaño. El mayor problema detectado dentro del procedimiento fue que en ningún momento se contempló qué sucedería en caso de que los condóminos decidieran poner término a la figura jurídica que ampara la existencia del condominio, ya que las regulaciones municipales tan estrictas de la zona no permitían que esto fuera posible.

Relacionado a este caso la Sala Constitucional en la admisión de Recurso de Amparo tramitado bajo el expediente 03-012655-0007-CO indicó lo siguiente:

<sup>59</sup> Expediente 15216-24-2003

<sup>60</sup> Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Construcción de la Municipalidad de Belén, La Gaceta N° 38, miércoles 23 de febrero de 1994

<sup>61</sup> Acuerdo Concejo Municipal de Belén, tomado en Sesión Ordinaria N° 57-1998, 10 de octubre de 1998

<sup>62</sup> Plan Regulador de la Municipalidad de Belén, Alcance N°4, La Gaceta N° 19, 28 de enero de 1997

*“(...) que por esa razón, recurrió ante la Defensoría de los Habitantes, quien en su informe final número 08963-2003-DHR del martes 26 de agosto de 2003 confirmó todas las alegaciones de la amparada y recomendó la intervención del alcalde municipal para eliminar cualquier situación de riesgo o peligro que la obra significara para sus vecinos colindantes. Que, no obstante, a pesar de lo apremiante de la situación, a la fecha el alcalde no ha tomado medida alguna. Que simplemente se reitera la posición municipal de no intervenir en el asunto. Que esto atenta contra la lógica y la ley vigente.(...)”*

Por lo anterior, la Sala Constitucional ordenó como medida preventiva a las autoridades recurridas, proceder a suspender los trabajos de construcción autorizados mediante el permiso de construcción correspondiente.

A la fecha, el anterior recurso de amparo se encuentra todavía en conocimiento de la Sala Constitucional y los trabajos de constructivos siguen paralizados. De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley No. 7319, la Defensoría suspendió los trámites de seguimiento del expediente por existir una causa judicial pendiente y se encuentra a la espera de la resolución de la misma; no obstante, la problemática denunciada evidencia la necesidad de que el plan regulador de Belén sea revisado en punto al tema de propiedad horizontal con el fin de que se solventen las situaciones denunciadas.

*iv. Necesidad de una nueva Ley de División Territorial Administrativa*

La ley que rige en materia de división territorial administrativa fue formulada en tiempos en que las vías y medios de comunicación estaban básicamente concebidos para transporte esencialmente marítimo y terrestre por carreteras con rutas adaptadas al entorno geográfico y cuando las necesidades sociales eran otras y los vehículos en su mayoría eran de tracción animal. También influyeron en la División Administrativa imperante la ubicación de conglomerados sociales en valles y praderas con las limitaciones geográficas de las cadenas montañosas y cauces profundos de los principales ríos.

Es por estas razones de comunicación y accidentes geográficos que se proponía a los núcleos urbanos agruparse en delimitaciones de provincias, cantones, distritos, barrios o caseríos. Estos cambios también dieron origen a una División Territorial Administrativa que por su permanencia en el tiempo podría demarcar zonas cuyos linderos no sean los más adecuados en esta época y que requieren actualización y modernización.

También es cierto que esta legislación fue pensada en momentos en que la actividad estuvo concentrada en el Valle Central, pero actualmente la actividad económica, social, política y cultural se ha extendido a casi todo el territorio nacional, incluso por el mismo desarrollo de los medios de comunicación y transporte, siendo así que con el paso de los años se ha visto surgir varios cantones.

Cabe destacar que a la Comisión Nacional de División Administrativa se le ha encomendado por ley un papel relevante en el tema; al respecto el artículo primero de la Ley de División Territorial Administrativa, Ley N° 4366 de agosto de 1969, requiere un criterio de la Comisión previo a la creación de provincias, cantones y distritos, aspecto que le da mayor relevancia al proyecto en estudio.

- **Conflicto limítrofe entre los cantones de Belén y Alajuela**

La Defensoría de los Habitantes recibió la queja planteada por una habitante<sup>63</sup>, quien adquirió una finca inscrita en el partido de Alajuela, ubicada en un sector de la zona de conflicto limítrofe entre la municipalidad de ese cantón y la de Belén. La interesada presentó ante la Municipalidad de Belén solicitud de permiso de construcción, no obstante le indicaron que debía solicitarlo a la Municipalidad de Alajuela.

En el mes de enero del 2003 acudió a la Municipalidad de Alajuela a realizar esa gestión donde le indicaron que para otorgárselo debía cancelar por concepto de impuesto sobre bienes inmuebles y servicios municipales una deuda desde 1997 de ¢398,000°. Esos rubros habían sido cancelados a la Municipalidad de Belén, sin embargo; realizó gestiones ante ambas municipalidades para que se le definiera en cuál de las dos debía cancelar el pago de los impuestos, sin que le brindaran una respuesta oportuna.

La Municipalidad de Belén informó a la Defensoría acerca del problema limítrofe y sus antecedentes, señalando que la finca de interés se encuentra localizada en el Distrito 1, San Antonio, del Cantón 7, Belén, de la Provincia de Heredia, según lo certifica el Instituto Geográfico Nacional y al estar dentro de su jurisdicción, reconoce a la interesada como contribuyente del impuesto sobre bienes inmuebles y por los servicios de agua potable, recolección de basura y limpieza de vías. En dicho sector la Municipalidad de Belén ha construido drenajes pluviales, cordón y caño, y realizado carpeteo y bacheo de vías, así como el mantenimiento.

De la documentación que obra en la Defensoría se puede indicar que el problema limítrofe denunciado se resume de la siguiente manera:

1.- El Decreto II (Bases y Garantías), de marzo de 1841 establece que los Departamentos de Heredia y Alajuela los separa el río Segundo.

2.- El Decreto 5 de 30 de marzo de 1901 fija el límite "... *por una recta que partiendo del mojón de cal y canto que se encuentra próximamente a 167 metros 200 milímetros abajo del puente de Quebrada Seca en San Antonio de Belén, por la carretera nacional que conduce a Puntarenas y apartado de esta carretera unos pocos metros al norte vaya a terminar en el nuevo puente que se va a construir en el Paso de la Sorda del río Segundo, dividiendo dicho puente en mitades longitudinales.*" Deduciéndose según criterio de la Municipalidad de Belén, de la comprensión de los documentos legales que establece el límite que, en el espacio comprendido entre el "mojón de cal y canto" (Decreto 5), y el río Virilla, no existe descripción alguna."

3.- En 1988 los Concejos de ambos cantones acordaron que ese sector pertenezca a Belén; producto de dicho acuerdo la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N° 10727 publicado en La Gaceta N° 227 de 29 de noviembre de 1988. El límite "de hecho" es el siguiente: *"Del puente sobre el Río Virilla, llamado de Mulas, se toma por la calle Potrerillo o Común, con dirección general oeste hasta llegar a la carretera regional ciento cuarenta y siete (147), radial San Antonio - Santa Ana, por la cual se continúa al norte hasta interceptar con la línea del ferrocarril, por lo que se sigue al este hasta el*

---

<sup>63</sup> Expediente 14762-24-2003



*puede en la Quebrada Seca (BM 891), de este hasta el mojón de "cal y canto", último punto fijado por el Decreto Ley N° 5 del 30 de marzo de 1901."*

4.- El Concejo Municipal de Alajuela decidió el año anterior romper el acuerdo que establecía el límite de "hecho", por lo cual el límite vigente entre los cantones de Alajuela y Belén, para sus efectos, es el que establece el Decreto Ley N° 5 del 30 de marzo de 1901, dejando inconcluso el sector comprendido entre el mojón "cal y canto" hasta el Río Virilla.

La Unidad de Desarrollo Urbano de dicha Municipalidad es la que otorga los permisos de construcción, reparación y remodelación de viviendas y comercios en el sector en conflicto; además, ha construido parques y les da mantenimiento; pero según indican, por error la interesada fue referida a la Municipalidad de Alajuela.

Por su parte el Alcalde de Alajuela presentó su informe sobre el caso particular de la interesada, señalando que su propiedad se encuentra inscrita en el Registro Público en el Cantón Central de Alajuela, Distrito 8 San Rafael y por tanto debe pagar el impuesto sobre bienes inmuebles y recolección de basura a esa Municipalidad, omitiendo mencionar el problema limítrofe que se da entre las dos municipalidades con respecto a la finca en estudio y el resto de la zona en conflicto.

Es importante señalar que el territorio abarca 122 hectáreas y en él habitan 858 familias, incluye las comunidades de San Vicente, Potrerillos, La Amistad, Escobal, San Isidro y La Labor.

Funcionarios de la Municipalidad de Alajuela, supuestamente con instrucciones de la Alcaldía, han realizado visitas a los vecinos del área en conflicto y les han señalado que deben ponerse al día en sus obligaciones con esa Municipalidad.

Dado que no estaba coincidiendo el registro catastral con los límites de hecho avalados por el Instituto Geográfico Nacional, la Municipalidad de Belén solicitó a la Dirección de Catastro Nacional dejar sin efecto la resolución administrativa que establecía la división territorial sobre la cual la Municipalidad de Alajuela se basaba para cobrar los impuestos a los habitantes de dicha área. Con fecha 23 de octubre del 2003 se emite la resolución que determina:

*"Se deja sin ningún valor ni efecto la resolución de las quince horas del quince de noviembre de mil novecientos noventa y tres dictada por esta Dirección para efectos únicamente de carácter catastral. En su lugar se aplicará la normativa relativa a la División Territorial Administrativa de la República, conforme las competencias del Instituto Geográfico Nacional. Los planos catastrados que se registraron al amparo de la citada resolución y no concuerdan con la interpretación limítrofe del Instituto Geográfico Nacional, se rectificarán mediante la nota de inclusión respectiva a instancia de los interesados."*

Con la citada resolución los vecinos de la zona en conflicto pueden recurrir al Catastro Nacional a rectificar sus planos, quedando registrados como pertenecientes al cantón de Belén y no al de Alajuela.

La interesada, desde que presentó la queja hasta el mes de enero, ha hecho innumerables gestiones ante la Municipalidad de Alajuela para no pagar lo que se le cobra, entre ellos presentando recursos administrativos los cuales le han sido rechazados; no obstante, a la fecha, el cobro permanece vigente pero en suspenso.

Uno de los problemas fundamentales que presenta el caso en estudio, es la doble imposición tributaria que se podría estar presentando a partir del problema limitrofe existente, siendo así que la ausencia de legislación no ha permitido delimitar la zona en conflicto y por ende tampoco a quién le corresponde ejercer la autoridad tributaria. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, por consulta de la Municipalidad de Belén emitió el dictamen N° C-328-2003 de 15 de octubre del 2003, sobre este problema de doble imposición a que se enfrentan los vecinos de la zona ya señalada, cuya conclusión es:

*"Sin perjuicio de lo expuesto, y con el fin de que el bien inmueble no quede sujeto a una doble imposición, corresponde a la municipalidad donde se ubica el bien físicamente, coordinar con la municipalidad en que de acuerdo al Registro Público supuestamente se encuentra ubicado el bien, con el fin de definir quién es el ente acreedor del tributo."*

El Concejo Municipal de Belén acordó solicitar a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa su intervención en el conflicto limitrofe, negándose en un principio, pero al parecer ahora está sirviendo como intermediaria para solventar la disputa.

El Alcalde de la Municipalidad de Belén le remitió a su homólogo de la Municipalidad de Alajuela el oficio donde lo insta a coordinar y proceder de conformidad con la recomendaciones de la Procuraduría General de la República, sin que se conozca la respuesta al respecto.

La Defensoría consideró que la resolución del Catastro Nacional complementa la certificación del Instituto Geográfico Nacional con el Dictamen de la Procuraduría General de la República ya citado. Con ello le será posible a los propietarios de bienes inmuebles en la zona de conflicto registrar sus propiedades como pertenecientes, de momento y hasta que una nueva ley lo ratifique o no, como ubicadas catastralmente en el Distrito San Antonio, Cantón Belén, Provincia de Heredia, para lo cual el Catastro Nacional, a instancia de los interesados, rectificará mediante nota de inclusión los planos catastrados que se registraron al amparo de la resolución del 15 de noviembre de 1993, debiendo la Municipalidad de Alajuela eliminar las deudas que le atribuye a los propietarios de fincas en el área de conflicto, una vez que estos rectifiquen sus planos.

Al respecto, la Municipalidad de Alajuela presentó un recurso de reconsideración ante esta Defensoría el cual se encuentra pendiente de resolución.

#### *v. Problemas en la emisión de pasaportes*

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>64</sup> en la cual una persona indicó que al realizar los trámites correspondientes para la emisión de un pasaporte observó que las fechas de expedición y vencimiento de dicho documento oficial, no se ajustaban al idioma español que es precisamente el idioma oficial del país. Se agregó que preocupa esta situación ya que en ese documento oficial no se hacía la aclaración en cuanto a la forma en que debían leerse las fechas que ni siquiera se ajustan al orden utilizado por el idioma inglés, lo cual podría implicar confusiones y problemas en los trámites migratorios de los costarricenses que por distintos motivos se trasladen a otros países.

La respuesta de la Dirección General de Migración y Extranjería fue que las autoridades de migración en el exterior tienen conocimiento de este formato y cuentan con una muestra del documento. Se agregó que cuando se adquirió el programa actual de emisión de pasaportes, no se adquirieron los programas fuente, de ahí que no pudieron cambiar el formato de las fechas

---

<sup>64</sup> Expediente 14010-24-02

cuando se presentaron los reclamos, por lo que iniciaron las gestiones con la casa matriz para realizar los cambios en el sistema.

La Defensoría de los Habitantes dejó claro a la Administración que el pasaporte es el documento oficial de cualquier persona que necesite realizar trámites migratorios en cualquier país, cuya estructura debe estar definida en idioma español. Consecuentemente, no es permisible que se dejara abierta la posibilidad de confusión al emitirse un documento que no tiene ninguna lógica en el orden de las fechas.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría recomendó asegurarse que en la negociación con la casa matriz de la empresa contratada para el programa de emisión de pasaportes se incluyera - como punto de agenda medular- la modificación del formato de las fechas de nacimiento, expedición y vencimiento, de conformidad con el idioma oficial del país. Asimismo, en caso de que exista algún tipo de atraso en esos trámites, se debería valorar la posibilidad de incorporar algún tipo de sello o nota aclaratoria, mediante la cual no quede ninguna duda sobre el orden en que deben leerse las fechas incluidas en ese documento oficial.

Es un hecho que la situación planteada representa un problema de índole legal que no hace más que poner en peligro la seguridad jurídica de las personas que por actividades empresariales, oficiales o de turismo, necesitan desplazarse más allá de las fronteras.

No hay duda de que cualquier reclamo originado de este error deberá presentarse contra el Estado, que posiblemente no podrá hacerse cargo, por lo menos en el corto plazo, de todos y cada uno de los daños que eventualmente pudieran suscitarse por cualquier confusión producto del orden de las fechas de los pasaportes emitidos por la Dirección General de Migración y Extranjería.

#### *vi. Modificaciones contractuales unilaterales*

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia<sup>65</sup> mediante la cual se hizo mención a la incertidumbre en la que se encuentra un grupo de trabajadores del Colegio Universitario de Alajuela (CUNA) quienes suscribieron un contrato con la operadora de pensiones denominada MAGÍSTER y que luego de la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, número 7983, se vieron obligados a trasladarse a la operadora de pensiones denominada VIDA PLENA.

En los contratos suscritos con la operadora de pensiones MAGÍSTER y la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, se pactó el pago de una cuota mensual en forma periódica que consistía en un porcentaje del salario mensual de cada uno de los afiliados durante el plazo de vigencia de cada contrato y al concluir el plazo pactado se otorgaba a cada persona el beneficio seleccionado que estaba relacionado con una pensión complementaria en forma vitalicia. Dicho plazo era variable; sin embargo, en el caso de los recurrentes, ninguno era menor de cinco años.

En el traslado del régimen del Magisterio al IVM quedó un saldo a favor de los interesados, razón por la cual se emitieron títulos de unidades de desarrollo a favor de cada uno de los trabajadores por la suma adeudada, los cuales generaban intereses que fueron destinados al Plan de pensión complementaria suscrito con la operadora MAGÍSTER. Consideran que esos títulos lógicamente reforzaron el fondo que cada uno tenía que cubrir para adquirir el beneficio pactado con esa institución a través de la operadora MAGÍSTER.

---

<sup>65</sup> Expediente No. 14494-24-03

Al promulgarse la Ley de Protección al Trabajador N° 7983 del 16 de febrero del año 2000, se creó una sola operadora de pensiones autorizada para el Magisterio Nacional, la cual fue identificada con el nombre de VIDA PLENA.

Algunos de los funcionarios del CUNA –una minoría- recibieron un comunicado de parte de la Dirección Ejecutiva de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JPMN), en el cual se informaba de la fusión de las dos operadoras de pensiones que existieron para el Magisterio Nacional, dando lugar a la conformación de VIDA PLENA y haciendo mención al traslado de los contratos a esa nueva operadora bajo la modalidad de capitalización individual.

En razón de que el mencionado comunicado era genérico, ambiguo, indeterminado y tornaba inciertos los contratos, presentaron un escrito a la Dirección Ejecutiva de la JPMN, para que se informara si sus contratos iban a ser respetados por la nueva operadora, o en caso contrario, el fundamento jurídico para las eventuales variantes. Igualmente solicitaron que se informara de la existencia de probables acuerdos de la JPMN donde se conociera del traslado de los contratos a la nueva operadora, los acuerdos respectivos y cualquier dictamen técnico o legal que se hubiera rendido sobre el tema. Asimismo, se solicitó información sobre lo actuado por la Dirección Ejecutiva y las operadoras MAGÍSTER Y VIDA PLENA, en relación con el traslado de sus contratos de una operadora de pensiones a la otra.

Se agregó que en algunos casos se tenía certeza de una “formulación actuarial y financiera” que permitía la aplicación del contrato pero que en otros se observó falta de rigurosidad técnica en lo pactado. Ante algunas dudas originadas en un acuerdo tomado por la JPMN, en mayo del 2000, se autorizó a la Dirección Ejecutiva propiciar, por medio de la Superintendencia de Pensiones, el finiquito de los contratos en aquellos casos en que los clientes optaron por un plan de pensión complementaria o de retiro anticipado.

Consideraron que a pesar de tener un legítimo derecho, de acuerdo con los términos de los contratos firmados, los dejaron al margen de un procedimiento que tiene relación directa con el traslado a VIDA PLENA, con el plan de retiro convenido, el monto mensual que se convino cancelar, los títulos que el Estado transfirió como parte de un fondo particular, el otorgamiento final del beneficio pactado y con lo que parece una evidente violación de derechos fundamentales, en su condición de contratante de una pensión complementaria que aparenta estar amenazada.

La Defensoría de los Habitantes luego de realizar el análisis y estudio del caso, consideró oportunos los diferentes puntos que se incluyeron en los CONSIDERANDOS de la resolución SP-908 del 25 de abril del 2003, emitida por la Superintendencia de Pensiones; sin embargo, no estuvo de acuerdo en lo incluido en el POR TANTO de la misma, basado en que no se contaba con las atribuciones legales para modificar la voluntad expresada por las partes de un contrato y, consecuentemente, la resolución de remitir a los interesados a la vía jurisdiccional a dilucidar el incumplimiento del convenio.

Desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, más que modificar la voluntad de las partes lo que se trata es de que la Administración, en este caso la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional y luego Vida Plena como receptor de los contratos con las consecuencias y formalidades que de ello se deriva, cumplan con su responsabilidad, considerando los motivos que la misma SUPEN analiza y reitera dentro de la misma resolución SP-908 del 25 de abril del 2003.

A criterio de la Defensoría, resulta grave que la Administración de la JPMN, pretenda hacer creer con su argumento que todo obedeció a un error de comercialización de algunos planes de

pensión en forma imprudente con el fin de generar, presumiblemente, la respectiva comisión por su venta y que no exista correspondencia entre las obligaciones de los afiliados y los beneficios que se obtendrían.

Asimismo, no se entró a analizar la cuota de responsabilidad de la JPMN en las diferentes fases, sea a la hora de revisar el producto financiero antes de sacarlo al mercado, durante la firma del mismo y cuando es trasladado, por disposición legal, a la operadora de Pensiones Vida Plena. En esta última etapa, cuando Vida Plena recibe los expedientes de MAGÍSTER, dado su compromiso de administrar los recursos y otorgar los beneficios según los recursos aportados, debió utilizar como principal fuente de referencia los contratos firmados por los afiliados y no obviar, como lo ha hecho hasta el momento, las responsabilidades que adquirió cuando le fueron trasladados los expedientes respectivos.

Por otra parte es importante hacer referencia al principio de que “el error no crea derecho” que pareciera aplicar la JPMN en este caso particular. Desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, dicho principio sería posible aplicarlo en aquellas situaciones en donde exista un error evidente y manifiesto en donde prácticamente no habría posibilidad de defender una determinada tesis. En el presente caso no sólo es diferente la situación, sino que existen cláusulas taxativas sobre los términos acordados que originaron un pacto convencional en un determinado plazo.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría recomendó a la SUPEN reconsiderar su posición respecto a la resolución N° SP-908 del 25 de abril del 2003, específicamente en cuanto al POR TANTO, de manera que se haga coincidir con los CONSIDERANDOS de la misma, los cuales no hacen más que determinar la responsabilidad de la JPMN y de la Operadora de Pensiones Vida Plena, en cuanto al traslado de los Contratos de Administración que se firmaron originalmente con la Operadora de Pensiones MAGÍSTER, tomando en cuenta que no se trata de modificar la voluntad expresada por las partes de un contrato sino más bien de hacer cumplir los términos contractuales.

#### **e. Responsabilidad en la función pública**

En el análisis del tema de la responsabilidad en la función pública debe tomarse como punto de partida la tarea legalmente encomendada a la Defensoría de los Habitantes de ejercer un control de legalidad con miras a la adecuada administración de los recursos públicos.

El accionar de la Administración Pública debe estar enmarcado dentro del principio de legalidad administrativa como pilar esencial del Estado de Derecho y así contenido en la Ley General de la Administración Pública; en este sentido la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que *“la sujeción de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico significa que la norma se erige en el fundamento previo y necesario de su actividad. Esto implica que en todo momento requiere de una habilitación normativa que a un propio tiempo justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita, y más que lícita, no prohibida”*.

Bajo este supuesto, se debe hacer referencia a los servidores públicos como prestadores de servicios a la Administración. Con suma claridad la Ley General citada regula el desempeño de los servidores públicos quienes deben satisfacer, “primordialmente, el interés público”; se advierte además que *“(…) en la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia”*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Ley General de la Administración Pública, artículo 113 inc. 3).

Pese a la existencia de amplia normativa que establece con claridad la responsabilidad del funcionario (a) público, la Defensoría ha considerado que uno de los principales problemas que se presentan en el control de la gestión que realizan las instituciones públicas radica en que pese a que las instituciones señalen y corrijan irregularidades producidas a lo interno de la misma, en la mayoría de los casos los procesos internos de establecimiento de responsabilidades para los funcionarios o funcionarias públicas responsables de las irregularidades detectadas no tienen resultados positivos, siendo que algunos casos la responsabilidad prácticamente se diluye dentro de la organización, tal y como ocurrió en una investigación realizada en la Dirección de Geología y Minas del Ministerio del Ambiente y Energía sobre irregularidades detectadas, las cuales fueron efectivamente cometidas; no obstante al momento de establecer responsables se indicó que pese a haberse iniciado los procedimientos internos los mismos no habían tenido éxito en cuanto al establecimiento de responsabilidades de las y los funcionarios a quienes se les atribuyeron las irregularidades.<sup>67</sup>

Otra respuesta comúnmente dada por las instituciones a los requerimientos de la Defensoría en cuanto a la determinación de los funcionarios públicos responsables es que los plazos para imponer sanciones al funcionario al que se le atribuye la falta prescribieron. Ejemplo de dicho proceder lo constituye la determinación de la Municipalidad de Heredia, una vez que la Defensoría le solicitó iniciar un procedimiento administrativo contra el funcionario responsable del otorgamiento de una patente de forma irregular<sup>68</sup>.

De igual forma, la constante omisión de respuesta por parte los y las funcionarias públicas constituye un incumplimiento de sus deberes que conlleva una responsabilidad que hasta la fecha parece no ser considerada.

Tanto la Ley General de la Administración Pública como normativa específica tal como el Código Municipal, Código de Trabajo y modernamente la Ley de Control Interno, establecen procedimientos y sanciones para aquellos funcionarios que incumplan con su deber, o bien realicen actos que lesionen los derechos de las personas.

La prescripción de los plazos establecidos para el inicio de los procedimientos disciplinarios correspondientes no puede ser causa de la inacción del ente público en tanto los funcionarios que así dejasen que ocurriera incurrirán también en una irresponsabilidad igualmente sancionable.

La Defensoría de los Habitantes considera a todas luces inaceptable que si la administración pública pretende implementar una cultura real de rendición de cuentas y transparencia, se permitan a lo interno de las instituciones conductas que impidan un efectivo esclarecimiento de hechos irregulares llegando hasta la determinación de las personas responsables de los mismos y la sanción correspondiente.

Debe privar una coherencia en la Administración en punto a respetar y aplicar los mecanismos existentes sobre responsabilidad disciplinaria, administrativa y hasta penal del funcionario público.

---

<sup>67</sup> Expediente No. 14393-24-03

<sup>68</sup> Expediente No.12938-24-02

### **3. Conclusiones generales**

De conformidad con lo analizado en el presente informe, la Dirección de Control de Gestión Administrativa considera importante:

- a.- Propiciar sistemas y procedimientos a lo interno de las instituciones públicas que permitan atender oportunamente y con eficacia las solicitudes de información formuladas por los habitantes.
- b.- Fortalecer los procesos evaluativos a lo interno de las instituciones que establezcan indicadores de eficiencia así como la detección oportuna de aquellas situaciones que inciden directamente en la prestación de los servicios públicos, de forma que se tomen las medidas preventivas y correctivas.
- c.- Hacer efectivo el derecho de acceso a la información administrativa que tienen los habitantes.
- d.- Regular la venta ilegal de datos, de forma que se proteja el ámbito de intimidad de las personas.
- e.- Cumplir con la normativa vigente en materia de manejo y archivo de documentación pública.
- f.- Poner fin a la injerencia política en los nombramientos de personal del Ministerio de Educación Pública.
- g.- Hacer de la rendición de cuentas un proceso permanente y abierto en todas las instituciones públicas.
- h.- Cumplir con los procedimientos legalmente establecidos en materia de responsabilidad de las y los funcionarios públicos.
- i.- Legislar sobre las materias que así lo requieran mencionadas en este informe.

Es claro que el cumplimiento de las anteriores recomendaciones requiere una alianza por parte de las instituciones públicas con la eficiencia y el espíritu de mejoramiento del servicio público. En esta alianza la Defensoría siempre estará dispuesta a colaborar con la detección de las acciones administrativas que atenten contra los principios de una buena administración.

### **4. Actividades de capacitación**

Para el período que comprende el presente Informe, la Dirección de Control de Gestión Administrativa dio énfasis a la capacitación de las y los funcionarios de la Dirección en los diferentes temas que se atienden, en aras de mejorar el desempeño institucional.

Sobre el particular, se participó en el seminario sobre **Ley para el Transporte interno de Ganado y sus productos para consumo humano**. Además en el mes de Julio se asistió al seminario **FEDEXPO** con respecto a la posición de la Defensoría de los Habitantes en cuanto a la función de los gobiernos locales. Asimismo, se participó en el **Taller de Expertos en Rendición de Cuentas** en la Contraloría General de la República, en el cual se analizó la situación actual de la materia en Costa Rica.



Por otra parte se participó en el **Taller Cantonal sobre Desarrollo en Desamparados** y también se realizó la participación en el **Congreso Nacional de Victimología**. En noviembre del 2003, se participó en un **Seminario sobre Concesiones** y funcionarios de la Dirección asistieron al Seminario sobre **Servicio Postal** realizado en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. En ese mismo mes, se participó en una actividad de capacitación en el **Laboratorio Nacional de Materiales** en la Universidad de Costa Rica, así como en el **Foro Nacional sobre Ley 8220**. Asimismo, se asistió al **Foro de Relanzamiento Educativo**.

Por último, en el mes de diciembre del 2003, se brindó una capacitación a habitantes y una regidora del cantón de Goicoechea sobre la **Rendición de Cuentas**.

## **5. Acciones Legislativas**

Tal y como se ha indicado anteriormente, la Dirección de Control de Gestión Administrativa está programando sesiones de trabajo con el despacho diputado proponente del proyecto de Ley denominado "**Ley contra el acoso psicológico y moral en el trabajo**", que se tramita bajo expediente N°15.211.

Por otra parte, se remitieron a la Asamblea Legislativa los informes relacionados con el tema de modificación al artículo 54 de la Ley de Tránsito, que se conoce bajo expediente No. 14797, con el fin de que se tomen en cuenta las consideraciones realizadas al respecto.

De igual forma, sobre la Venta ilegal de datos, se remitió a la Asamblea Legislativa el informe realizado con el fin de que sea considerada la urgencia de legislar en la materia.

## F. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONOMICOS

### 1. Ámbito de competencia

La Dirección de Asuntos Económicos tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses económicos de los habitantes, particularmente aquellos que tienen la característica de ser difusos o colectivos. Desde esa perspectiva, la Dirección aborda de oficio o por interposición de queja, asuntos que generalmente no afectan a un habitante en forma individual, sino que afectan o podrán afectar a todos los habitantes o a un sector de ellos.

En el periodo 2003-2004, la labor de la Dirección se dirigió hacia cuatro grandes vertientes:

- Regulación de servicios públicos
- Fiscalización de fondos públicos
- Políticas gubernamentales en materia económica
- Defensa del consumidor.

En el campo de la **regulación de servicios públicos** destaca la atención de alrededor de 80 audiencias públicas tarifarias convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en temas como tarifas eléctricas, de acueductos, telecomunicaciones, transporte público y las tarifas del Aeropuerto Juan Santamaría. Como ya es una constante, los argumentos presentados por la Defensoría en estas audiencias han tenido una importante incidencia en las resoluciones finales del ente regulador y han coadyuvado a que los ajustes en las tarifas tengan, en términos generales, el menor impacto posible en los usuarios.

En cuanto a la **fiscalización de fondos públicos**, este año destaca la investigación desarrollada en relación con un proyecto agroindustrial con fondos del Programa de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario. La Defensoría determinó que el proyecto no fue exitoso debido a errores de omisión, formulación, ejecución y seguimiento atribuibles tanto al Consejo Nacional de Producción como a la cooperativa beneficiaria del crédito. Otro tema que destaca en este acápite es la labor desempeñada por la Comisión de Alto Nivel que investigó la situación financiera del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en la cual la Dirección de Asuntos Económicos fungió como asesora técnica.

En relación con el análisis de **políticas gubernamentales en materia económica**, este periodo se ha caracterizado por el tratamiento de dos grandes temas. El primero está constituido por los proyectos de reforma fiscal (conocidos como *Pacto Fiscal*) cuyo estudio fue realizado por la Dirección de Asuntos Económicos y que se desarrolla en el Capítulo I de este informe. El segundo gran tema es el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. En relación con este último, la Dirección de Asuntos Económicos ha abordado dos aspectos: el acceso a la información durante las negociaciones y la inesperada incorporación de las telecomunicaciones al final de las mismas.

En relación con el tema de **defensa del consumidor** destaca el caso de la negativa de la Caja Costarricense de Seguro Social a aplicar las exenciones previstas en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador.

Por otra parte, ha correspondido a la Dirección de Asuntos Económicos analizar varios proyectos de ley desde la perspectiva de los derechos e intereses económicos de los habitantes. Entre estos proyectos destacan el "Proyecto de ley de democratización del precio de los combustibles"

y un proyecto de reforma a la ley de INCOPECA que pretendía ampliar desproporcionada e irrazonablemente el subsidio al combustible para los pescadores.

## **2. Temas Principales**

### **a. Regulación de Servicios Públicos**

#### *i. Servicios de Acueductos y Alcantarillados*

Ha sido preocupación de la Defensoría de los Habitantes velar por el respeto al derecho a la salud de los habitantes, derecho íntimamente relacionado con el acceso al servicio de agua potable y a la disposición de aguas negras. Por esta razón ha insistido en la necesidad de que las tarifas que se fijan para estos servicios sean justas y se apeguen al principio del servicio al costo. Es así como se ha venido analizando cada solicitud de ajuste tarifario para acueducto o alcantarillado regulado por ARESEP y participando, cuando ha sido necesario oponerse a la solicitud planteada, en las audiencias públicas convocadas por el ente regulador.

La Defensoría de los Habitantes considera y así lo ha manifestado a lo largo de los años a la Autoridad Reguladora, que todo prestador de servicio público regulado debe recibir, por la vía tarifaria, los recursos que requiera para cubrir sus costos de operación, satisfacer el crecimiento de la demanda, financiar las inversiones que sean necesarias para la prestación presente y futura del servicio y un adecuado y competitivo retorno a la inversión.

En atención a lo anterior se han analizado las diversas solicitudes de los entes prestadores del servicio regulados por la ARESEP, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y Servicios Beko S.A.

Ahora bien, más que entrar a analizar cada solicitud por separado en este informe, es importante referirse al origen - común entre las empresas prestadoras de servicios- del comportamiento de los componentes que más impactan en las tarifas del servicio de agua potable y de alcantarillado sanitario:

#### **Las necesidades de inversión**

- La Defensoría está consciente de la necesidad de invertir en infraestructura y mantenimiento de los sistemas y en el mantenimiento del recurso agua, por la repercusión que el deterioro y el estancamiento de estos servicios puede tener sobre la salud y calidad de vida de los habitantes del país, pero constantemente ha recomendado, tanto a la ARESEP como a los operadores, tener presente el efecto económico –social en los sectores más pobres de la sociedad a la hora de la toma de decisiones tarifarias.

#### **Los gastos de operación**

- En lo que respecta a los Gastos de Operación reales y proyectados, es común encontrar renglones que parecen tener un crecimiento anormal, por encima de la tasa de inflación, lo que riñe tanto con la política de incremento en la eficiencia, como con el crecimiento normal de los gastos.
- En cuanto a la existencia de economías internas, las cuales –después de revisar la información presentada- la Defensoría ha determinado que no se

reflejan en las solicitudes presentadas, lo que denota que falta interés y esfuerzo para incrementar la eficiencia de los entes prestadores del servicio.

- Solicitudes de Ajuste Tarifario analizadas
- **Ajuste tarifario para conexión y desconexión del servicio de agua presentado por servicios BEKO S.A.**

En el mes de junio de 2003 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos convocó a audiencia pública para analizar la solicitud de fijación de tarifas de conexión y desconexión del servicio de agua presentada por Servicios Beko S.A

La empresa, que presta el servicio de acueducto en Playa Tamarindo de Santa Cruz, Guanacaste, solicitó a la ARESEP la fijación de tarifa para la instalación de cada nuevo servicio, así como de desconexión y reconexión de servicios por incumplimiento de pago, de la siguiente manera:

• Conexión de Servicio Nuevo	\$460.00
• Desconexión por no pago en tiempo	\$ 25.00
• Reconexión	\$ 25.00

El solicitante indicó que las tarifas propuestas para conexión y desconexión correspondían a los costos directos en que se incurre en ambas operaciones y que el de conexión de nuevos servicios correspondía al aporte que se cobra a todos los usuarios de un servicio público y se sustenta en el concepto de igualdad y equidad que deben compartir todos los usuarios.

Sobre los costos reportados, la Defensoría cuestionó:

- El cobro de \$460 por conexión de cada servicio nuevo y lo reportado en la planilla, el salario de un peón es de ₡103.500 y no de ₡200.000 como se consideró en la solicitud. Con esto el costo real total por pago de peones es de ₡6.296.5 y no ₡12.166.67, como se reporta.
- En cuanto a los costos de los materiales, se presentó una única cotización, lo que no garantiza que se compre con la mejor opción.
- De los costos administrativos, Beko S.A. no aportó ni comprobantes ni metodología de cálculo, por lo que no se pudo determinar si eran generados en la prestación de estos servicios o si se refiere a gastos generales de la empresa. En general estos costos parecían elevados.
- Con respecto a la Tarifa por Conexión, la empresa la visualiza como un costo de inversión que los demás usuarios pagaron en sus tarifas y que los nuevos usuarios deben cubrir. La Defensoría consideró por su parte que también es cierto que han usufructuado de las mismas por más tiempo y que los nuevos usuarios no deberían volver a pagar lo ya pagado. Por lo tanto, recomendó verificar si no se había considerado en la tarifa aprobada, el costo de las inversiones, ya que de ser así se estaría duplicando el costo. Adicionalmente se consideró que al no aportar la empresa un programa de inversión que justificara el cobro adicional indicado no debía ser autorizado.

- En lo que respecta al cobro de \$25 por desconexión y reconexión, Servicio Beko.S.A. indica que corresponde a los costos de ampliaciones en la tubería de distribución existente y **las ampliaciones de nuevos pozos para la producción y abastecimiento de agua.**

Con respecto a esto último la Defensoría llamó la atención con respecto a que la concesión N° 85-A-94 del Servicio Nacional de Electricidad, mediante la cual ese ente concede permiso de aprovechamiento de aguas, en cantidad total de 23 litros por segundo para destinarla a abastecimiento poblacional, a Servicios Beko S.A., señala en su primer considerando que el análisis técnico realizado por el SNE determinó que los pozos aportan 23 litros por segundo, que las necesidades son de 27.77 litros, pero que debido a que existen caudales limitados en las fuentes, sólo éstos se pueden otorgar.

Como condición para la concesión del permiso indicado, el SNE señaló que la comprobación de que se está derivando mayor caudal que el otorgado será causal para cancelar el derecho.

En razón de lo anterior la Defensoría llamó la atención sobre la nota fechada 12 de mayo de 2003 que la Gerente de Servicios Beko S.A. dirige al Departamento de Aguas, Saneamiento y Transporte de la ARESEP, donde le indica que según sus estudios de demanda de nuevos servicios en el sector de Langosta, se registran dos proyectos de condominios y casas de residencias de gran valor y en el sector de Puesta del Sol, lo que generará una demanda de 150 nuevos servicios, 50 por año durante los próximos tres años.

Preocupó a la Defensoría que si ya en 1994 el SNE señaló que 23 litros por segundo era insuficiente, pues las necesidades eran de 27.77 litros por segundo, el acueducto esté creciendo sin control generando eventualmente no solo deficiencias en la prestación del servicios sino la sobre - explotación de los pozos con consecuencias ecológicas irreparables. Por ello solicitó a la ARESEP analizar este punto con mucho detenimiento ya que eventualmente podría estar autorizando la instalación de nuevos servicios por encima del máximo de explotación autorizado para los pozos.

La Defensoría de los Habitantes también hizo un análisis de la oposición presentada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, viendo con agrado que coincidía con el criterio exteriorizado en oportunidades anteriores por la Defensoría a la ARESEP con respecto a que Empresas privadas, como lo es Beko S.A., no están facultadas legalmente para brindar servicio de abastecimiento de agua potable para uso poblacional. Por ello avaló la posición del ICAA y solicitó a la ARESEP que en su resolución se refiriera en detalle a cada uno de los puntos señalados en la oposición del A y A.

Con base en estos argumentos, la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de la Empresa Beko S.A.

Aunque en la mayoría de los puntos señalados la Autoridad Reguladora estuvo de acuerdo con las observaciones de la Defensoría, no compartió el criterio de la Defensoría y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados con respecto a que empresas privadas, no están facultadas legalmente para brindar servicio de abastecimiento de agua potable para uso poblacional.

En lo que respecta a las tarifas, ARESEP indicó que a pesar de estar de acuerdo con las observaciones de la Defensoría, había determinado que Beko, S.A. pretendía tarifas muy

superiores a las fijadas para las otras empresas que administran acueductos, por lo tanto se consideró que la mejor opción era aplicar las tarifas aprobadas al Instituto de Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con el fin de ir unificando los precios de los servicios.

- **Solicitud de aumento de tarifas de alcantarillado presentado por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia**

A mediados del mes de setiembre de 2003 la Defensoría de los Habitantes se apersonó ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para presentar formal oposición a la solicitud presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, para un aumento de tarifas de alcantarillado sanitario, según la convocatoria publicada en los medios de ley, con base en las siguientes consideraciones:

- La ESPH justificó la solicitud de ajuste tarifario en la necesidad de mejorar sus resultados financieros de la División de Alcantarillado Sanitario y poder cubrir el nuevo plan de inversiones del periodo 2003-2005, así como los gastos de operación proyectados para el sistema de alcantarillado y de planta general para el mismo periodo.

La Defensoría de los Habitantes consideró que antes de autorizar cualquier aumento debía llevarse a cabo por parte de la ARESEP una verificación de la ejecución de los proyectos de inversión que justificaron ajustes anteriores a las tarifas del servicio. También, y como se ha insistido en forma reiterada, se consideró que si bien las inversiones son necesarias y se debe apoyar el desarrollo del sistema de alcantarillado sanitario, aquéllas no deben ser cargadas a la tarifa sin antes agotar toda posibilidad de financiamiento a largo plazo e interés razonable. No constaba en los documentos aportados por la Empresa nada que demostrara que se hubieran realizado gestiones para el financiamiento de dichas inversiones, sino que se limitó a dar una explicación muy propia de por qué no se financiaron con crédito las inversiones propuestas. Por lo tanto, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora investigar y verificar si efectivamente era imposible obtener el financiamiento requerido, tal como ella misma dispuso en la Resolución RRG-2916 que debía hacerse.

- Se cuestionó la base tarifaria promedio aplicada en los cálculos aportados, ya que los datos de rentabilidad indicados en los cuadros de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, parecía que no provenían de la utilización de la misma, ni aún aplicándoles la capitalización de las inversiones propuestas.
- En cuanto al incremento en la cuenta de viáticos, se detectó que las actividades financiadas son relativas al Área de electricidad, por lo que no corresponde cargarlas al servicio de alcantarillado sanitario.
- En el detalle de los gastos administrativos se llamó la atención con respecto a cuatro renglones:
  - Las dietas de los Miembros de Junta Directiva habían aumentado vertiginosamente, así del año 2001 al 2002 se incrementaron un 144% y del 2002 al 2003 el aumento fue del 24%, este último justificado únicamente con un acuerdo de Junta Directiva.
  - Los viáticos aumentaron de 2002 a 2003 un 47%, un aumento considerable que merecía ser revisado.
  - El renglón de "Diversos" aumentó de 2001 a 2002 en un 370.13%, y para el 2003 se reportó un gasto un 10% más alto que el año anterior para alcanzar la suma de ₡ 37.874.453; esta suma se consideró muy elevada para ser mantenida

en una cuenta "cajón" cuyo destino se desconocía. Por lo tanto, se recomendó revisar el destino que se había venido dando a esa cuenta.

- Se introdujeron dos renglones de costo nuevos en el año 2003, Servicios de Limpieza y Servicios de Vigilancia por un monto de ₡ 11.873.064 y ₡ 32.468.160 respectivamente, para un total de ₡ 44.341.224 y no se presentó ninguna justificación. Se indicó a la ARESEP que si de lo que se trataba era de contratar servicios privados en sustitución de los servicios internos, debería de haberse justificado con un ahorro a través de reducción de planilla y otros costos, pero no se dio.
- En lo que respecta a los Gastos de la División de Alcantarillado, la Defensoría indicó que se están introduciendo dos nuevos costos, el reparto de Recibos y el Mantenimiento y Bacheo de Vías Públicas y se recomendó revisar si estos gastos se venían cargando a otros servicios para que fueran ajustados.

Con base en estos argumentos, la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. para el servicio de alcantarillado sanitario.

La ARESEP consideró todas las observaciones de la Defensoría y las investigó una a una, para finalmente determinar que del 37% de aumento que solicitó la empresa sólo le concedería un 14% y así lo comunicó mediante resolución RRG-3236-2003.

- [Solicitud de recalificación de tarifas para acueducto y alcantarillado del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados](#)

### **Con respecto al aumento solicitado**

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados presentó solicitud a la ARESEP para que se le autorizara aumentar las tarifas de los servicios tanto de acueducto como de alcantarillado de la siguiente manera:

<b>Para regir:</b>	<b>Incremento</b>
Al publicarse la resolución de ARESEP:	38%
1 de octubre 2004	20%
1 de junio de 2005	10%
1 de junio de 2006	10%

La justificación para los aumentos indicados la fundamentó el Instituto en la necesidad de financiar programas de operación e inversión propuestos para el periodo 2004-2007, señalando además que el faltante de recursos ascendía - en el caso del servicio de acueducto- a ₡11.914 millones y en el caso de alcantarillado a ₡1.326.6 millones, sin los cuales se pondría en riesgo la prestación de los servicios.

La Defensoría de los Habitantes consideró que si bien es cierto se debían ajustar las tarifas para cubrir costos e inversión, los gastos en el presente caso debían ser minuciosamente revisados por ARESEP, toda vez que algunos aumentaron en forma desproporcionada y sin la debida justificación y además, no se veía reflejado el aumento en la eficiencia argumentado por el Instituto en su solicitud.



De haberse aprobado como se planteó, a finales del 2004 el incremento tarifario tendría un acumulado de un 65.60%, incremento que impactaría enormemente los bolsillos de los habitantes, especialmente a los de escasos recursos.

Frente al panorama presentado, la Defensoría de los Habitantes consideró oportuno solicitar al INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, una proyección del efecto que dichos aumentos generarían en el Índice de Precios al Consumidor, dando como resultado un efecto en el IPC acumulado de **1.39%**. Ello significaba que suponiendo que ningún otro producto aumentara, sólo el agua tendría un efecto en el costo de vida de un 1.39%, impacto demasiado importante si se consideraba que la inflación proyectada para este año es del 9% y que muy probablemente al proyectarla no se consideró en forma particular un alza en el agua como la solicitada por A y A. Así, si éste se materializaba, con solo el ajuste propuesto la inflación se hubiera elevado al 10.39%.

Un ajuste de tal magnitud hubiera afectado el poder adquisitivo y la calidad de vida de los sectores de la población de más bajos ingresos, por lo que la Defensoría solicitó a la ARESEP tener muy en cuenta ese factor a la hora de tomar una decisión al respecto. Asimismo le recordó a la institución lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 4 de la Ley de ARESEP con respecto a su obligación de velar por los intereses de consumidores y usuarios.

En el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Defensoría mantuvo ese criterio e instó a la Autoridad Reguladora a actuar según su competencia y fijar tarifas que permitieran cubrir los elementos arriba señalados. La Defensoría consideró que en todo momento debía privar la razonabilidad de los costos y gastos que la nueva tarifa fuera a contemplar, de manera que se trasladase a los usuarios sólo aquellos costos y gastos que **razonable y justificadamente** debían serle trasladados.

Al revisar la petición del AYA, la Defensoría encontró que no todos los elementos de esta petición respondían a esos criterios de razonabilidad y adecuada justificación, razón por la cual, los niveles tarifarios pretendidos por AyA no podrían serle otorgados por el ente regulador y más bien, correspondería a éste analizar lo solicitado para determinar (si ello procediera) un ajuste de tarifas RAZONABLE.

### Con respecto a la inversión

Como ya se dijo, la Defensoría considera que se debe invertir en infraestructura y mantenimiento de los sistemas y en el mantenimiento del recurso hídrico; el deterioro y el estancamiento de estos servicios puede tener serias repercusiones sobre la salud y calidad de vida de los habitantes del país. No obstante, aunque cree en la necesidad de inversión, siempre recomienda tener presente el efecto económico –social en los sectores más pobres a la hora de tomar una decisión.

El AyA propuso como estrategia de inversión, combinar fuentes de fondos diversas, como son la eficiencia interna, el crédito público y las tarifas, de tal manera que en el financiamiento de los programas operativos y de inversiones de corto plazo (reposición y renovación), utilizaría recursos provenientes del ajuste tarifario, apoyándose también en el ahorro o economías internas y las inversiones mayores quedaban a la espera de obtener futuros créditos públicos.

Revisado el plan de adquisición de activos propuesto en la solicitud, la Defensoría de los Habitantes cuestionó la existencia de una cuenta o renglón llamada "Otros Activos", donde no se definía de qué tipo de activos se trataba y que según se decía "Corresponde a una cuenta general de activos administrada por la Gerencia". Dicha cuenta además de contener un monto

considerable (L50 millones anuales), resultaba ser una especie de cuenta discrecional, lo que resultaba del todo inconveniente. Además los montos asignados para el 2003 fueron exorbitantes (L434.59 millones), demasiado para ser gastados en forma discrecional.

### Con respecto al incremento en la eficiencia administrativa

Aunque el AyA lo planteó como un avance importante en su gestión, para la Defensoría quedó la incógnita con respecto a dónde se reflejaría el incremento en la eficiencia administrativa.

Al analizar el estado de Pérdidas y Ganancias del Servicio de Acueducto, la Defensoría observó que los gastos aumentaban en forma generalizada por encima del 30% (excepto Administrativos de Operación) y no se observó una racionalización del gasto o incremento en la eficiencia administrativa.

Llamó la atención que el renglón de Gastos Generales y Administrativos era uno de los que aumentó más significativamente, por ejemplo: de 2003 a 2004 aumentó un 33.2% y de 2004 a 2005 aumentó un 22.1%, en este ultimo caso los gastos de Producción y Distribución aumentaron alrededor del 13% y los generales y administrativos 25.5%, incremento mayor que el general que era del 22.1%. La situación se repitió en los años siguientes y se presentó de igual forma para el caso del servicio de alcantarillado.

Dentro de los logros destacados por el Instituto se señalaron mejoras en la efectividad y eficiencia en la gestión comercial, que logró disminuir las cuentas por cobrar y el periodo medio de cobro, no obstante esta situación no fue probada en el expediente.

### Con respecto a los gastos

El Instituto afirmó que ha hecho buenas "economías internas", las cuales la Defensoría consideró que no se reflejaban para nada en la información presentada, como se evidencia en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1						
Comportamiento de los Gastos de Operación						
Consolidados acueducto y alcantarillado						
(En millones de colones)						
	2003	Peso % de cada renglón	2004	Peso % de cada renglón	Variación	
					ABS	%
Gastos de Producción	4,818.95	23%	6,536.54	23%	1,717.59	36%
Gastos de Distribución	5,388.54	25%	7,342.76	26%	1,954.21	36%
Gastos de Recolección y Evacuación	478.69	2%	645.12	2%	166.43	35%
Gastos Administrativos de Operación	1,362.24	6%	1,747.10	6%	384.86	28%
Gastos de Registro y Cobranza	3,493.87	17%	4,535.54	16%	1,041.68	30%
Gastos Generales y Administrativos	5,613.72	27%	7,477.97	26%	1,864.25	33%
<b>Total Gastos de Operación</b>	<b>21,156.01</b>	<b>100%</b>	<b>28,285.03</b>	<b>100%</b>	<b>7,129.01</b>	<b>34%</b>

Fuente: Defensoría de los Habitantes, con datos del A y A.

En este cuadro quedó evidenciado el peso de los gastos Generales y Administrativos que representaron entre el 26% y el 27% de los Gastos de Operación. También se evidenció que ese renglón de gastos proyectados se incrementará en el presente año en un 33% según las proyecciones de A y A, muy cerca del incremento promedio de los Gastos Totales de Operación. En los tres años siguientes –aunque no se presentó en dicho cuadro- aumentarán un 25.4%, 14.10% y 14.8%, en todos los casos el aumento es mayor que el aumento promedio en los Gastos Totales de Operación, ello parecía contradecir la afirmación del Instituto de que aumentando la eficiencia administrativa se financiaría parte de las necesidades de capital para la inversión de corto plazo.

Vale la pena acotar que según se indicó en la misma solicitud, en el año 2002 se proyectó un ajuste en los gastos de operación proyectados para el 2003 de un 30.45% y que la misma ARESEP lo calificó como anormal. Si el ajuste en cuestión fue aceptado en la fijación tarifaria del año pasado y los gastos han crecido en el último año en el porcentaje indicado, concluyó la Defensoría que los costos de operación crecen en A y A en forma galopante y algo tenía que andar mal y debía ser analizado minuciosamente por la Autoridad Reguladora.

En lo que respecta a los Gastos de Operación reales y proyectados, se elaboró el siguiente cuadro en el que se compararon los gastos reales de 2002 con los proyectados para el 2003 y éste último comparado con la proyección del 2004. De dicha comparación resaltó el comportamiento de ciertos renglones que parecían tener un crecimiento anormal, reñido tanto con la política de incremento en la eficiencia, como con el crecimiento normal de los gastos:

<b>CUADRO No. 2</b>							
<b>CUADRO COMPARATIVO</b>							
<b>GASTOS DE OPERACIÓN CON MAYOR AUMENTO</b>							
<b>2002 a 2004</b>							
<b>(En millones de colones)</b>							
			<b>Variación</b>			<b>Variación</b>	
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>ABS</b>	<b>%</b>
<b>Total general</b>	<b>28,725.3</b>	<b>32,017.0</b>	<b>3,291.7</b>	<b>11%</b>	<b>37,156.3</b>	<b>5,139.4</b>	<b>16%</b>
<b>Gastos de administración</b>							
Sueldos y salarios	3,295.7	2,987.5	(308.3)	-9%	4,039.5	1,052.1	35%
Dietas junta directiva	8.5	9.9	1.4	16%	13.0	3.1	32%
Otros incentivos	17.7	26.7	9.1	51%	54.0	27.3	102%
Otros servicios y compensaciones	701.8	23.0	(678.8)	-97%	98.7	75.7	329%
<b>Vehículos y equipo de apoyo</b>							
Combustibles y lubricantes	26.4	50.8	24.3	92%	29.2	(21.5)	-42%
Aceites y aditivos	2.0	9.0	7.0	344%	13.9	4.9	54%
Llantas	7.1	13.2	6.2	87%	31.5	18.3	138%
<b>Otros gastos</b>							
Gastos de representación		1.0	0.7	177%	1.8	0.8	79%

	0.4						
Honorarios por servicios profesionales	155.4	186.3	31.0	20%	437.9	251.6	135%
<b>Gastos de operación acueducto</b>							
Otros incentivos	9.6	30.4	20.8	217%	47.3	16.8	55%
Cuotas patronales	1,107.4	1,117.2	9.8	1%	1,485.1	367.9	33%
<b>Vehículos y equipo de apoyo</b>							
Combustibles y lubricantes	75.5	145.1	69.6	92%	253.4	108.3	75%
Llantas	20.2	21.4	1.2	6%	52.9	31.5	147%
<b>Otros gastos</b>							
Gastos de alimentación	7.3	4.7	(2.6)	-35%	13.5	8.8	186%
Capacitación	2.8	0.4	(2.3)	-85%	7.8	7.4	1762%
Honorarios serv. Prof. Ext.	6.9	0.7	(6.2)	-90%	134.7	134.0	19250%
<b>Gastos de operación alcantarillado</b>							
Otros incentivos	1.0	7.6	6.6	641%	10.6	3.0	39%
<b>Vehículos y equipo de apoyo</b>							
Llantas	2.6	2.2	(0.3)	-12%	6.5	4.2	188%
<b>Suministros y materiales</b>							
Otros materiales y suministros	15.6	14.3	(1.2)	-8%	47.7	33.3	232%
<b>Otros gastos</b>							
Gastos de alimentación	1.1	0.5	(0.6)	-53%	2.1	1.6	304%
Capacitación	0.4	0.0	(0.4)	-95%	3.0	3.0	13536%
Publicidad	0.2	0.3	0.1	43%	0.8	0.6	226%
Honorarios serv. Prof. Ext	1.0	104.0	103.0	10733%	15.7	(88.3)	-85%

Fuente: Defensoría de los Habitantes, con datos de A y A

En lo que corresponde a los gastos administrativos, gastos de operación del acueducto y del alcantarillado se hizo evidente el incremento anormal de algunos costos, lo que provocó que la Defensoría solicitara a la ARESEP un minucioso análisis.

Con base en estos argumentos, la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de recalificación de tarifas para acueducto y alcantarillado del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

La ARESEP resolvió la solicitud mediante resolución RRG-3363-2004. En la misma se hace constar que se consideró las observaciones de la Defensoría de los Habitantes y procedió a hacer los ajustes del caso.

En la resolución se mantiene la categoría domiciliar, se funden la categoría ordinaria con la Reproductiva en una nueva categoría llamada Económica y las categorías Preferencial y Gobierno se funden en la categoría Institucional. Además se establecen dos únicos bloques de consumo, el bloque básico que va de 0 a 15 metros cúbicos y el que supera los 15 metros cúbicos de consumo que es llamado excedente. Esto tanto para acueducto como para alcantarillado. Los ajustes aprobados fueron los siguientes:

<b>Para registrar:</b>	<b>Incremento</b>	
	<b>Solicitado</b>	<b>aprobado</b>
a partir de su publicación	38%	36%
1 de octubre 2004	20%	0%
1 de enero 2005		6%
1 de junio de 2005	10%	-
1 de junio de 2006	10%	-

Como se observa el aumento autorizado fue sustancialmente menor que lo solicitado por A y A, situación que satisface a la Defensoría en el tanto que evidentemente la posición de la Defensoría tuvo eco y repercusión en la decisión del ente regulador.

- Solicitud de ajuste tarifario de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia para el servicio de acueducto

En 12 de diciembre de 2003 la Empresa de Servicios Públicos de Heredia remitió el Estudio Tarifario de Acueductos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, con el fin de que se le autorizara un ajuste tarifario en los siguientes términos:

<b>CUADRO No. 3</b>				
<b>Solicitud de ajuste tarifario</b>				
<b>Servicios de Acueducto</b>				
<b>Colones</b>				
	<b>1/11/03</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Variación</b>	
<b>Bloques</b>			<b>Abs</b>	<b>%</b>
0 a15 m3	994	1331.96	337.96	34.00%
16 a 25 m3	116	174.8	58.8	50.69%
26 a 40 m3	130	174.8	44.8	34.46%
más de 40 m3	152	174.8	22.8	15.00%
Servicio fijo	1935	2496.15	561.15	29.00%

En el estudio tarifario se indicaba que existía la necesidad de ajustar la tarifa con el propósito de cubrir los gastos de operación y mantenimiento del sistema de acueducto y de la planta general, el plan de inversiones y un rédito aceptable para el desarrollo.

Un argumento adicional era la necesidad de cubrir el déficit financiero de los servicios que se acumuló desde mayo de 2003 y que ponía en peligro la estabilidad financiera de la División de Acueductos.

Con el fin de analizar el comportamiento de los costos, la Defensoría elaboró el siguiente cuadro, con los costos del 2000 al 2004 y con las respectivas modificaciones anuales absolutas y porcentuales, esto para la División de Acueducto.

CUADRO No. 4													
División de acueducto													
Comparativo de Gastos													
2000-2004*													
		Variación			Variación			Variación			Variación		
	2000**	2001**	abs	%	2002	abs	%	2003	abs	%	2004	abs	%
Sueldos	116,635,944	162,328,356	45,692,412	39.18%	222,364,034	60,035,678	36.98%	202,685,329	(19,678,705)	8.85%	495,263,400	292,578,071	144.35%
Cargas sociales	26,740,454	39,681,643	12,941,189	48.40%	60,688,696	21,007,053	52.94%	54,943,567	(5,745,129)	9.47%	134,959,277	80,015,710	145.63%
Aguinaldo	9,718,883	13,412,072	3,693,189	38.00%	18,578,960	5,166,888	38.52%	16,844,539	(1,734,421)	9.34%	41,255,441	24,410,902	144.92%
prestaciones legales	8,026,203	10,229,400	2,203,197	27.45%	12,172,643	1,943,243	19.00%	9,566,522	(2,606,121)	21.41%	26,397,539	16,831,017	175.94%
Aporte especial al FRAP	-	-	-	0.00%	3,181,706	3,181,706	-	3,464,129	282,423	8.88%	9,905,268	6,441,139	185.94%
Reestructuración de puestos								27,458,604			-	(27,458,604)	-100.00%
<b>Sub total</b>	<b>161,121,484</b>	<b>225,651,471</b>	<b>64,529,987</b>	<b>40.05%</b>	<b>313,804,333</b>	<b>88,152,862</b>	<b>39.07%</b>	<b>314,962,690</b>	<b>1,158,357</b>	<b>0.37%</b>	<b>707,780,925</b>	<b>392,818,235</b>	<b>124.72%</b>
<b>Porcentaje de incremento</b>		<b>40.05%</b>			<b>39.07%</b>			<b>0.37%</b>			<b>124.72%</b>		
Viaticos	162,432	1,098,222	935,790	576.11%	1,197,062	98,840	9.00%	233,805	(963,257)	80.47%	254,847	21,042	9.00%
Servicio de corta y reconexión								8,859,236			9,656,567	797,331	9.00%
Reparto de recibos								1,965,909			2,142,840	176,931	9.00%
Mantenimiento Inst. y equipo	2,850,614	4,867,695	2,017,081	70.76%	5,305,788	438,093	9.00%	8,436,400	3,130,612	59.00%	9,195,676	759,276	9.00%
Comisión de cobro a los abonados	8,333,232	8,400,630	67,398	0.81%	9,156,687	756,057	9.00%	9,985,271	828,584	9.05%	10,883,945	898,674	9.00%
Divulgación e información	461,155	-	(461,155)	100.00%	-	-	0.00%	219,912	219,912		239,704	19,792	9.00%
Comunicaciones	1,524,282	1,079,371	(444,911)	29.19%	1,176,514	97,143	9.00%	686,015	(490,499)	41.69%	747,756	61,741	9.00%
Alquileres	2,915,156	3,191,576	276,420	9.48%	3,478,818	287,242	9.00%	2,362,938	(1,115,880)	32.08%	2,717,379	354,441	15.00%
Adiestramiento de personal	737,564	1,224,125	486,561	65.97%	1,334,296	110,171	9.00%	1,466,430	132,134	9.90%	1,759,716	293,286	20.00%
Estacionamiento de vehiculos	642	800	158	24.61%	872	72	9.00%	880	8	0.92%	959	79	8.98%

Sevicios Profesionales	2,409,991	1,125,000	(1,284,991)	53.32%	1,226,250	101,250	9.00%	6,212,029	4,985,779	406.59%	7,143,833	931,804	15.00%
Acarreos de materiales	1,736,000	2,288,000	552,000	31.80%	2,493,920	205,920	9.00%	2,510,200	16,280	0.65%	2,736,118	225,918	9.00%
Servicios diversos	21,842,063	38,433,655	16,591,592	75.96%	41,892,684	3,459,029	9.00%	18,548,889	(23,343,795)	55.72%	20,218,289	1,669,400	9.00%
Materiales y repuestos	25,172,590	24,861,192	(311,398)	-1.24%	27,098,699	2,237,507	9.00%	36,231,892	9,133,193	33.70%	39,492,762	3,260,870	9.00%
Papelería y utiles de oficina	213,957	528,210	314,253	146.88%	575,749	47,539	9.00%	150,000	(425,749)	73.95%	163,500	13,500	9.00%
materiales y utensilios aseo	202,105	123,201	(78,904)	-39.04%	134,289	11,088	9.00%	170,000	35,711	26.59%	185,300	15,300	9.00%
Equipo herramientas y	2,052,557	3,424,483	1,371,926	66.84%	3,732,686	308,203	9.00%	3,030,792	(701,894)	18.80%	3,303,563	272,771	9.00%
Vestuario	3,101,242	3,695,658	594,416	19.17%	4,028,267	332,609	9.00%	4,828,077	799,810	19.85%	5,262,604	434,527	9.00%
Materiales de Purif. Y trat.	17,384,871	12,884,207	(4,500,664)	25.89%	14,043,786	1,159,579	9.00%	14,058,638	14,852	0.11%	15,323,915	1,265,277	9.00%
Análisis de agua en Lab.	5,869,700	6,215,942	346,242	5.90%	6,775,377	559,435	9.00%	8,151,270	1,375,893	20.31%	8,884,884	733,614	9.00%
Servicios Alimenticios	719,259	1,356,848	637,589	88.65%	1,478,964	122,116	9.00%	837,151	(641,813)	43.40%	912,494	75,343	9.00%
Operación de vehiculos	31,857,455	86,817,740	54,960,285	172.52%	94,631,337	7,813,597	9.00%	68,139,597	(26,491,740)	27.99%	74,272,161	6,132,564	9.00%
Seguros	5,173,646	6,902,229	1,728,583	33.41%	7,523,430	621,201	9.00%	8,153,125	629,695	8.37%	8,886,906	733,781	9.00%
Energía eléctrica	3,915,775	7,173,133	3,257,358	83.19%	7,818,715	645,582	9.00%	5,000,000	(2,818,715)	36.05%	5,450,000	450,000	9.00%
Operación de pozos	148,570,817	192,335,811	43,764,994	29.46%	264,423,118	72,087,307	37.48%	245,512,909	(18,910,209)	7.15%	329,846,431	84,333,522	34.35%
Mantenimiento de vías públicas								5,709,358			6,223,200	513,842	9.00%
Impresos y reprod.	243,229	301,591	58,362	23.99%	328,734	27,143	9.00%	810,717	481,983	146.62%	883,681	72,964	9.00%
Diversos	458,837	1,301,738	842,901	183.70%	1,418,894	117,156	9.00%	2,291,948	873,054	61.53%	2,498,223	206,275	9.00%
Diferencia de inventario	12,655,784	334,844	(12,320,940)	-97.35%	364,980	30,136	9.00%	-	(364,980)	100.00%	-	-	
Pérdida en venta y retiro	2,330,753	12,675,383	10,344,630	443.83%	13,816,167	1,140,784	9.00%	-	(13,816,167)	100.00%	-	-	
Daños y Perjuicios	1,100,585	76,850	(1,023,735)	-93.02%	83,767	6,917	9.00%	9,080,903	8,997,136	10740.67%	9,898,184	817,281	9.00%
Cannon por regulación	8,082,671	12,806,964	4,724,293	58.45%	13,959,591	1,152,627	9.00%	54,994,007	41,034,416	293.95%	27,181,000	(27,813,007)	-50.57%
Pérdida en ventas A	-	3,808,393	3,808,393		4,151,148	342,755	9.00%	-	(4,151,148)	100.00%	-	-	
<b>Sub-total</b>	<b>312,078,964</b>	<b>439,333,491</b>	<b>127,254,527</b>	<b>40.78%</b>	<b>533,650,589</b>	<b>94,317,098</b>	<b>21.47%</b>	<b>528,638,298</b>	<b>(5,012,291)</b>	<b>0.94%</b>	<b>606,366,437</b>	<b>77,728,139</b>	<b>14.70%</b>
<b>Dif. %</b>		<b>40.78%</b>			<b>21.47%</b>			<b>-0.94%</b>			<b>14.70%</b>		
<b>Total salarios y</b>				<b>40.53</b>			<b>27.4</b>			<b>-</b>			<b>55.78</b>



otros gastos	473,20 0,448	664,984, 962	191,78 4,514	%	847,45 4,922	182,469, 960	4%	843,600 ,988	(3,853,9 34)	0.45 %	1,314, 147,36 2	470,54 6,374	%
Intereses y amortizaciones	110,673, 770	148,519,5 89	37,845, 819	34.20%	84,817, 218	(63,702,3 71)	42.89 %	89,821,8 56	5,004,63 8	5.90%	122,478 ,288	32,656, 432	36.36%
Depreciación	278,358, 061	361,023,5 87	82,665, 526	29.70%	376,463 ,645	15,440,05 8	4.28 %	442,381, 702	65,918,0 57	17.51 %	502,985 ,859	60,604, 157	13.70%
			-										
<b>Total Gastos</b>	862,232, 279	1,174,528 ,138	312,295 ,859	36.22%	1,308,7 35,785	134,207,6 47	11.43 %	1,375,80 4,546	67,068,7 61	5.12%	1,939,6 11,509	563,806 ,963	40.98%
<b>Dif. %</b>		<b>36.22%</b>			<b>11.43 %</b>			<b>5.12%</b>			<b>40.98 %</b>		
*Proyectado por ESPH													
**En vista de que la información para estos años no se aportó se tomó de solicitud anterior													

En este cuadro se hizo un comparativo de costos de la División de Acueducto para los años que van del 2000 al 2004, ahí se pudo observar como en el año 2003 –que sirvió de base para proyectar los costos de 2004- el comportamiento general de los costos de la División de Acueductos, era normal en términos globales, reflejando al final un aumento promedio anual de un 5.12%, por debajo incluso de la tasa de inflación. Si bien es cierto que en algunos rubros se dieron aumentos significativos, lo mismo ocurrió en sentido contrario, pues se dieron reducciones significativas en otros renglones, neutralizándose el efecto mutuamente.

Para el año 2004 las proyecciones de los costos operativos se puede decir que fueron conservadoras y se ajustaron a la proyección oficial de la tasa de inflación, salvo cuatro renglones que presentan mayores ajustes pero fueron debidamente justificados. No obstante, en cuanto a salarios y cargas sociales, se presentó un aumento significativo de un 124.72%, que en circunstancias normales sería punto a objetar por la Defensoría, sin embargo, la ESPH no sólo aportó el estudio o plan de reestructuración de la institución, sino que también aportó el oficio FOE-PR-184 del 17 de setiembre de 2003 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Remunerados, de la Contraloría General de la República, mediante el cual ese ente autorizó y aprobó el contenido presupuestario para el ajuste salarial producto de la Reestructuración y Modernización de la ESPH, con lo que implícitamente le dio el visto bueno.

También se analizaron los costos del área de Administración y Finanzas del año 2000 al 2004, observándose que los salarios aumentaron para el 2004 en un 51%, en tanto que los otros gastos un 10.12%. De lo anterior se concluyó que el ajuste en el gasto por salarios y cargas sociales en esta Área fue menor que en el área de acueducto. También es importante destacar que no se especificó bien en la solicitud si el aumento en esos rubros de costos obedecía, además de aumentos salariales, a aumentos en el número de plazas. Los demás costos presentaron un comportamiento normal.

En lo que respecta a las inversiones y rentabilidad no se detectó nada cuestionable, por lo que tampoco se hizo cuestionamiento alguno.

En razón de todo lo expuesto, se consideró que en esa ocasión no procedía presentar oposición de parte de la Defensoría de los Habitantes.

- [Recalificación de la tarifa hídrica de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, S.A.](#)

La ESPH presentó solicitud de ajuste tarifario para el servicio de acueducto - por concepto de tarifa hídrica- ante la ARESEP, la cual convocó a audiencia pública en enero de 2004.

La Defensoría de los Habitantes, después de analizar la solicitud de la empresa, encontró entre otros motivos, los siguientes para oponerse al ajuste solicitado:

- a.- La solicitud era omisa, pues presentaba escasa información o fundamentos técnicos poco valederos que justificaran un ajuste de los Pagos de Servicios Ambientales Hídricos (PSAH).
- b.- Las diferentes alternativas planteadas por ESPH y que se analizaron a lo largo del documento presentado, presentaban algunas debilidades a saber:
  - No se presentó una justificante fuerte para el ajuste del pago de Servicios Ambientales a valores constantes, ni siquiera se mencionó que algún beneficiario se hubiera quejado por el pago prometido.  
El impacto de este ajuste en la tarifa final a los usuarios sería grande y por lo anterior no parecía tener justificación valedera, sino que aparentemente obedecía a una iniciativa propia de la Empresa sin un sustento real.  
De igual forma no se analizaron los costos reales de reforestación ni de protección, por lo que el ajuste propuesto no obedecía a variaciones reales en los costos.
  - Preocupó a la Defensoría que la opción recomendada por ESPH, de establecer un modelo de ajuste automático con base en una proyección de inflación, no correspondía a un modelo de costos que pudiera ser aplicado en concordancia con lo que establece el artículo 3° inciso b) de la Ley 7593, con respecto al principio de Servicios al Costo, tampoco se cumplía con lo que establecen los artículos 30 y 31 de la misma ley en lo relativo a la obligación de los prestatarios de presentar por lo menos una vez al año, un estudio ordinario y que en todo caso debe prevalecer lo que más favorezca al usuario.
  - Los pagos por protección según la propuesta de la ESPH se incrementaban en un 107.4% y en un 48% para el pago por reforestación, ello tenía un impacto muy fuerte en los usuarios y no se aportaban razones de peso para ello.
  - De acuerdo con la distribución de ingresos que se indicaba en el informe se destinaría un 53.18% (59 millones) para el pago de servicios ambientales, el 21.82% (24 millones) para el pago de deuda y el 23.64% (26 millones) para gastos administrativos.
  - La Defensoría no estuvo de acuerdo con que la Empresa de Servicios Públicos hubiera adquirido una deuda que se traducía en un pago de [343.751.016.00 a razón de [ 24.553.650 por año, para la compra de la finca en las inmediaciones del Monte de la Cruz sin que fuera seriamente analizada de previo por la ARESEP, con el fin de determinar si se justificaba ese gasto y sobre todo si tal inversión era o no prioritaria en relación con otros gastos. Además, se incurrió en una gran deuda con la mera expectativa de obtener un ajuste tarifario para pagarla y que se cargaría a sus usuarios, sin tener la debida aprobación de la ARESEP.

- Otra preocupación de la Defensoría fue el alto costo administrativo, ya que según las proyecciones representaba un 23.64% del total de la recaudación futura y no se aporta ningún detalle ni justificación al respecto.
- En la misma solicitud se indicaba que manteniendo la tarifa hídrica vigente en aquel momento, así como los montos del PSAH, se podría incorporar un área de 1.692 ha. adicionales. Aunado lo anterior al hecho de que no se justificó debidamente la necesidad de ajustar por indexación los pagos de los servicios ambientales, la situación vigente en ese momento no parecía ameritar variación alguna.
- La ESPH indicó que para el propietario resulta más beneficioso que se le pague bajo el esquema indexado un monto constante, que significa que en términos reales recibe más ingreso en los años presentes y menos en los finales. La Defensoría por su parte consideró que efectivamente el sistema favorecía al inversionista, pero en ese mismo tanto resultaba perjudicial para el usuario quien pagaría más inicialmente. También, que debía tenerse en cuenta que en el tanto que el monto real recibido hoy por el propietario sea mayor que el que debería recibir como pago del costo de oportunidad, preferirá este pago ante la incertidumbre del futuro; no obstante debía preguntarse la Empresa qué pasaría luego cuando el valor real del monto que reciba sea menor que el costo de oportunidad, ¿se respetaría entonces el contrato?

Finalmente la Defensoría de los Habitantes, luego de analizar la escasa información aportada por la empresa, consideró que no se había dado una justificación adecuada para fundamentar el ajuste tarifario solicitado, especialmente porque no se aportó un estudio que justificara la urgencia de ajustar los pagos a los contratistas. Tampoco se justificaron los elevados gastos administrativos. Por último, la falta de una justificación de peso no sólo se observó en cuanto a la compra del terreno en Los Ángeles de San Rafael de Heredia, sino en el hecho de hacer esta inversión antes de otras más prioritarias como es el de ampliar las zonas de cobertura con el pago de Servicios Ambientales, comprometiéndose con un crédito sin tener aprobada la tarifa que le asegura a la Empresa los recursos necesarios para honrar la deuda, misma que aparentemente ya había sido contraída según copia del "Contrato de Préstamo Mercantil-Persona Jurídica" que se aporta en la solicitud.

Con base en estos argumentos, la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de **RECALIFICACIÓN DE TARIFA HIDRICA DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE HEREDIA, S.A.**

Mediante resolución RRG 3326 publicada en La Gaceta N°42 del 1° de marzo de 2004, la ARESEP resolvió la petición de la ESPH. En la misma, se refiere a las observaciones de la Defensoría de los Habitantes, analiza cada una de ellas y resolvió al respecto.

Es importante indicar que la ARESEP dio razón a la Defensoría en todas sus observaciones, salvo en lo que respecta a los pagos por servicios ambientales, que la Defensoría consideró improcedente pagarlos a valor presente. No obstante, la ARESEP sí estuvo de acuerdo en cuanto a la necesidad de actualizar los montos de los pagos por servicios ambientales para que estén de acuerdo con los costos actuales.

Finalmente la ARESEP autorizó un aumento del 100%, por lo que la tarifa pasó de ¢1.90/m<sup>3</sup> a ¢3.80/m<sup>3</sup>, en lugar de los ¢8.11/m<sup>3</sup> que solicitó la ESPH.

ii. *Tarifas de los servicios eléctricos*

- **Tarifas del Sector de Electricidad del ICE**

Durante este período el Instituto Costarricense de Electricidad presentó ante la Autoridad Reguladora dos solicitudes de ajuste de las tarifas para cada uno de los sistemas eléctricos de: generación, transmisión, distribución y alumbrado público.

La primera solicitud fue en el mes de julio de 2003 y con ella la ARESEP aprobó para el Sistema de Distribución del ICE un alza tarifaria del 19,74 %. La segunda solicitud fue presentada siete meses después (en febrero de 2004), en la cual solicitó un aumento promedio del orden del 15 %. En esta oportunidad, la Defensoría manifestó su preocupación para el bienestar de las y los habitantes y del desarrollo económico del país, de incrementos tarifarios tan seguidos, especialmente para los sectores más pobres de la sociedad, siendo que para éstos el ICE solicitaba un incremento del 20 % en la tarifa de electricidad.

La Defensoría se opuso a cada una de las solicitudes presentadas con base en los argumentos que a continuación se resumen:

**Críticas metodológicas: La necesidad de migrar hacia metodologías tarifarias que estimulen la eficiente gestión de los recursos de las empresas reguladas**

La Defensoría manifestó a la Autoridad Reguladora que durante años, las tarifas de los servicios de electricidad han sido determinadas con base en proyecciones de estados contables, metodología que no permite cumplir con los principios de servicio al costo y uso racional de recursos, dado que generalmente los presupuestos utilizados se determinan con base en una perspectiva de gasto deseado y el ajuste tarifario se establezca de forma que permita cumplir con dicha expectativa.

Con base en el principio de fijación de servicio al costo, la Defensoría de los Habitantes reiteró a la Autoridad Reguladora la necesidad de superar la utilización de estados contables como metodología para la determinación de tarifas públicas para servicios de primera necesidad, cuya demanda es altamente inelástica y que constituyen un gasto significativo dentro del presupuesto familiar.

La fijación de tarifas para el cobro de servicios de interés público debería cumplir el principio de «servicio al costo», lo cual implica al menos, tres condiciones básicas:

Evitar el traslado al usuario de costos innecesarios y aquellos productos de ineficiencias en la administración y operación del servicio.

Generar los ingresos necesarios para el desempeño eficiente de las actividades productivas de que se trate.

Promover el uso eficiente de los recursos que la sociedad pone a disposición de las actividades en cuestión.

En este sentido, la Defensoría abogó ante la ARESEP por la fijación tarifaria y ajustes basados en modelos económicos apropiados, fundamentados en los procesos y acciones que involucra una prestación eficiente de los bienes y servicios. Estos modelos deben considerar el consumo necesario de mano de obra, materiales y servicios, inversiones, gastos administrativos y demás rubros para la prestación eficiente de los bienes o servicios que brinda la Institución.

Unido a la necesidad de invertir del ICE, debe considerarse el principio de maximización de la eficiencia administrativa y operativa y la eliminación de gastos superfluos no indispensables en la prestación del servicio, tal como se establece en la Ley N°7593, artículos 3 y 31.

### **Sobre la necesidad de ajustar la tarifa para los para clientes servidos en alta tensión**

En su estudio tarifario el ICE propuso un incremento para las tarifas de venta a otras empresas distribuidoras y de ventas al ICE-Distribución (T-SD y TCB), y mantener sin cambios las tarifas para los Clientes de Alta Tensión (T-AT) bajo el supuesto de que *“esta tarifa está definida en dólares estadounidenses y el ajuste se da mediante la devaluación del colón.”* Según el Instituto, la Tarifa para Clientes de Alta Tensión, se ajustará con el incremento del tipo de cambio y el incremento solicitado para el sistema de transmisión.

A pesar de lo anterior, la Defensoría manifestó que las tarifas T-AT deberían ajustarse para considerar la inflación externa en aras de aumentar su contribución con el equilibrio financiero del Sistema de Generación del ICE. El no ajustar las tarifas en dólares obliga a realizar un mayor ajuste en las tarifas en colones con la finalidad de obtener un determinado resultado financiero en el sistema de Generación.

De acuerdo con la información proporcionada por la ARESEP, las tarifas para los clientes de Alta Tensión se fijaron en dólares en el mes de diciembre de 1997 y a la fecha, no se ha realizado ajuste por variación de costos. Esto a pesar de que la inflación acumulada en Estados Unidos, desde diciembre de 1997 a diciembre de 2003, ha sido del 14,30 %, según el índice de Precios al Consumidor de dicho país.

Lo anterior revela que dicha tarifa en dólares para los seis años en que ha estado vigente tiene un rezago de ajuste del orden del 14,3 % (aproximadamente 1,92 % anual). Este hecho indica que, en procura de solventar la situación financiera del Sistema de Generación y mantener sin variación las tarifas en dólares, las tarifas en colones han debido afrontar ajustes mayores de los necesarios.

Debe tenerse presente que la inflación externa afecta el precio de los bienes de consumo y de capital importados que utiliza el ICE, además de que dicha variable es considerada en las tasas de interés que debe pagar la Institución por los empréstitos contratados –y que contrate en el futuro–, en los mercados financieros internacionales.

Los datos del estudio presentado por el ICE mostraban que sus costos se incrementan en un ritmo mayor que el ajuste del tipo de cambio. Esta discrepancia se debe al hecho de que el sistema de electricidad no es estático, sino que está en continua expansión para satisfacer el crecimiento en la demanda nacional de energía. Los costos aumentan más que la variación en el tipo de cambio o la inflación interna debido a la inversión neta que realiza la Institución (aumento del stock de capital) y por la inflación externa que incide sobre el valor de los insumos y bienes de capital importados. La inversión neta requiere de mayores gastos administrativos, operación, mantenimiento y financieros, en relación con los requerimientos si sólo se realizara una inversión para reposición.

Por tanto, los ajustes tarifarios basados en la variación del tipo de cambio no son suficientes para mantener sanas las finanzas del Sistema de Generación, siendo que aunque las tarifas se encuentren dolarizadas, es necesario además ajustar la tarifa, para cubrir los mayores costos de operación del sistema.

Por lo anterior, en relación con la solicitud tarifaria presentada por el ICE, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la ARESEP que el ajuste tarifario y los que se realicen en el futuro, deben abarcar todas las tarifas de venta de energía, tanto las fijadas en moneda local como las que están expresadas en dólares estadounidenses. No hacerlo así y ajustar las tarifas en colones sin modificar las tarifas en dólares, obliga a realizar un mayor ajuste en las primeras, creándose una distorsión perversa entre subsectores a favor de los usuarios de Alta Tensión que tienen dolarizada la tarifa.

### **Reconocimiento tarifario de los gastos por arrendamientos operativos**

En la última audiencia pública convocada para discutir la propuesta de ajuste de las tarifas del Sector Electricidad del ICE, la Defensoría manifestó su preocupación porque la Autoridad Reguladora aún seguía reconociendo tarifariamente los proyectos en modalidad BOT o similares de acuerdo con la resolución RRG-1835-2001.

En la resolución RRG-3176-2003, como respuesta a la preocupación institucional, la Autoridad Reguladora indicó que *"está analizando la mejor forma de reconocer los gastos que las empresas reguladas efectúan por concepto de pagos a proyectos tipo BOTs o similares. En cuanto se tenga la definición final sobre el tema, se le comunicará a las partes interesadas."* Sin embargo, había transcurrido todo un semestre y aún la Autoridad Reguladora no había definido si debía variarse o no el criterio de vertido en la resolución RRG-1835-2001.

En la resolución RRG-ET-2962-2003 del 12 de febrero de 2003, la Autoridad Reguladora se refirió a la preocupación de la Defensoría en cuanto a la forma en que se está brindando el reconocimiento tarifario a las erogaciones por arrendamiento operativo bajo la modalidad COT (BOT por sus siglas en inglés) en los siguientes términos:

*"Lo dispuesto por la RRG-1835-2001 sigue vigente actualmente y es lo que se aplica. A efectos informativos corresponde indicar que la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora ha continuado analizando el tema de los contratos de financiamiento de proyectos (CFP) y le ha indicado a la Comisión encargada de este análisis que profundice en el tema, en algunos aspectos que es necesario analizar con mayor detalle. Se comparte con la Defensoría de los Habitantes la preocupación sobre los efectos que este tipo de proyecto (BOT y similares) tiene y tendrá en el futuro sobre las tarifas de los servicios públicos (efecto cada vez mayor sobre las finanzas del ICE) y por esto es que se está analizando en detalle esta problemática, con el fin de proponer la mejor solución a esta situación."*

Al respecto, la Defensoría consideró que es su deber recordarle a la Autoridad Reguladora que en las recomendaciones emitidas para resolver la petición tarifaria que dio origen a la resolución RRG-1835-2001 y específicamente en lo atinente a los arrendamientos y contratos de "Construcción, Operación y Traspaso" (C.O.T), la Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública, determinó que a partir de la Norma Internacional Contable de Arrendamientos y la teoría contable moderna *"...no es procedente aceptar los pagos de C.O.T. como gasto, pues eso plantearía un antecedente con importantes efectos de largo plazo, efectos consistentemente perjudiciales para el usuario por las altas tarifas, mientras que el ICE obtendría rendimientos extraordinarios vía ganancias de capital por los activos sobre los que ejecuta el "traspaso" o la "opción de compra" según sea un C.O.T. o un alquiler"* (el subrayado no corresponde al original). No obstante, el entonces Regulador se apartó del criterio de sus técnicos y esto es lo que ha prevalecido hasta la fecha.

A pesar de ello, en el estudio técnico 2003-0467-DEN que fundamentó la resolución RRG-3176-2003, la Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública señaló que "... la Defensoría no presenta el criterio con las respectivas pruebas que muestre la forma en que "los proyectos BOT se reconozcan tarifariamente de la forma menos gravosa para los usuarios...". Ello a pesar de que la Defensoría se había basado en lo que ya había sido demostrado por la misma Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública en cuanto a la forma menos gravosa de reconocer tarifariamente este tipo de proyectos. En todo caso, es deber de la institución insistir en la necesidad de que la Autoridad Reguladora busque una metodología de reconocimiento tarifario de los BOTs que aminore el impacto de éstos en las tarifas, buscando diluir en el tiempo el impacto a través de un reconocimiento tarifario en el largo plazo.

La Defensoría hizo hincapié en lo anterior en vista del constante crecimiento de los gastos por arrendamientos operativos que se observa en el Sector Generación del ICE (lo mismo que en el sector Transmisión), según se resume a continuación de acuerdo con la información aportada por el ICE:

**CUADRO No. 5**  
**Gasto por cuotas de arrendamiento**  
**Sector Generación-ICE**  
**(millones de colones)**

Año	2003	2004	Diferencia	2005	Diferencia
Gasto por cuotas de arrendamiento	5.074,3	8.165,2	61%	8.728	7%
Total de Costos y Gastos de Operación	88.809,2	105.313,9	18%	121.652,4	15,5%
Incidencia de las cuotas de arrendamiento en los CyGs de Operación	5,7%	7,75%	*	7%	*

Fuente: Elaborado con base en la información presentada por el ICE a la ARESEP en la presente solicitud de ajuste tarifario

Como puede observarse, para el año 2004 se proyectó un crecimiento de 61% de los gastos por cuotas de arrendamiento en relación con el 2003, representando un 7.5% del total de los gastos totales de operación. Para el año 2005, se proyectó un 7% más de crecimiento, manteniendo, así mismo, la incidencia de 7% en los Gastos Totales. El tema de cómo debe reconocerse tarifariamente la inversión realizada a través de la modalidad BOT y similares, sigue requiriendo la revisión prometida por la Autoridad Reguladora desde el año 2001.

### Sobre la proyección y crecimiento de los gastos del ICE

Al revisar la petición del Instituto Costarricense de Electricidad, la Defensoría de los Habitantes ha encontrado que no todos los elementos de la petición respondían a criterios de razonabilidad con adecuada justificación, razón por la cual, los niveles tarifarios pretendidos por el ICE no podrían serle otorgados por el ente regulador y más bien, correspondía a éste analizar lo solicitado para determinar (si ello procedía) un ajuste de tarifas RAZONABLE. Por esta razón se recomendó a la ARESEP observar que en el ajuste tarifario, en todo momento, privara la razonabilidad de los costos y gastos indicados en el estudio y que la nueva tarifa fuera a contemplar, de manera que se trasladara a los usuarios sólo aquellos costos y gastos que fueran razonables para la prestación eficiente del servicio de electricidad.



Si bien en términos generales, el ICE reportó un crecimiento de gastos razonable y bastante cercano a la inflación proyectada para los años 2004 y 2005, aunque sin ser igual a aquella debido a la metodología de escalamiento utilizada por el ICE, al revisar línea por línea algunos objetos de gasto, la Defensoría encontró algunas situaciones que consideró merecían la revisión de la Autoridad Reguladora a la luz de lo dispuesto en el artículo 32 de la ley N° 7593. Ciertamente, el ICE brindó en su petición amplia información sobre esos comportamientos, sin embargo, la Defensoría estimó necesario un especial pronunciamiento de la Autoridad Reguladora al respecto y los ajustes necesarios en caso de que estos gastos estuvieran en los supuestos del citado artículo 32.

En el caso de los gastos por importación de energía, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora retomar lo señalado en la resolución de mayo de 2003, en la cual no se reconoció tarifariamente este gasto debido a que:

*"Para la proyección de este rubro, se procedió a mantener las cifras, tal y como se detallaron en el cuadro "Estado Ingresos y Gastos Proyectado", presentado en el folio N° 201 del estudio tarifario ET-071-2003, en cuyo caso, para los efectos de proyección de este rubro se considera un monto igual que cero, por cuanto la proyección de este gasto es menos precisa que la posible generación térmica.*

*Lo anterior obedece a que el sistema de Generación está dimensionado para atender la demanda nacional, partiendo del supuesto que no son indispensables las importaciones ni tampoco es posible exportar energía; por ende, estos rubros no son considerados dentro del balance de energía.*

*Por tanto, el ICE opta por no incluir gastos de importación en las proyecciones de los estados de ingresos y gastos, procediendo a registrar el 100% de los gastos de generación térmica, que presupone un balance energético sin importaciones." (Oficio 467-DEN-2003)*

Asimismo, a pesar de la amplia información que ofreció el ICE sobre sus rubros de gasto, la Defensoría no pudo determinar que existiera un efectivo incremento en la eficiencia operativa y administrativa, pues el incremento en ciertos rubros de costo y gasto, no parecían reflejar tal situación, por lo que se recomendó a la ARESEP verificar si efectivamente se ha hecho un esfuerzo en mejorar la eficiencia, mismo que se debía evaluar en función de la reducción de costos. En este sentido recordó a la ARESEP lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 4 de su Ley Orgánica, con respecto a su obligación de velar por los intereses de consumidores y usuarios.

Una vez analizados los diferentes aspectos de oposición presentados en la audiencia pública respectiva, la ARESEP mediante resoluciones del 24 de marzo del 2004 acordó aprobar los siguientes ajustes a las tarifas del ICE:

- El ICE solicitó un incremento promedio del 16,89% en el sistema de generación. La ARESEP aprobó un incremento promedio del 13,73%.
- La ARESEP no modificó la Tarifa de Alta Tensión (T-AT), bajo el supuesto de que al estar expresadas en dólares estadounidenses se ajusta periódicamente por efecto de la devaluación.

- La ARESEP no aceptó la propuesta del ICE de reclasificar a la JASEC y ESPH de la Tarifa R-SD a T-CB, debido a un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República.
- La ARESEP no autorizó modificación en la tarifa de transmisión, mientras que el ICE solicitaba un aumento del 16,67%.
- En el sistema de distribución, la ARESEP otorgó un incremento promedio del 6,08%.
- Finalmente, respecto al servicio de alumbrado público se autorizó un incremento del 10,31%, mientras que el ICE solicitó un aumento del 18,56%.

### **Recurso de revocatoria parcial y apelación en subsidio contra la resolución de la ARESEP que fija las tarifas para el sistema de generación del ICE**

Debido a la negativa de la Autoridad Reguladora en ajustar las tarifas para clientes de alta tensión, tal como lo solicitó la Defensoría en la Audiencia Pública de Oposición al ajuste tarifario solicitado por el ICE, en el mes de abril de 2004 la Defensoría interpuso ante la ARESEP un recurso de revocatoria parcial y apelación en subsidio contra la resolución RRG-3457-2004, de fecha 24 de marzo de 2004.

En la Oposición, la Defensoría de los Habitantes brindó diversos argumentos para refutar la posición del ICE sobre la Tarifa de Alta Tensión, puesto que dicha Institución manifestó en su petición que no solicitaba cambios *“dado que esta tarifa está definida en dólares estadounidenses y el ajuste se da mediante devaluación del colón”*.

La Defensoría de los Habitantes no comparte el criterio de la Autoridad Reguladora cuando manifiesta que *“...las tarifas expresadas en dólares se ajustan “automáticamente” con la devaluación...”*. Si esto fuera correcto, se podría simplificar el trámite tarifario al establecer en dólares todas las tarifas de Generación, de manera que los usuarios sólo afronten incrementos moderados de la variación del tipo de cambio. No obstante, ello iría en contra de las necesidades de recursos para financiar el crecimiento del sistema y las necesidades de inversión para mejoramiento tecnológico y la reposición del stock de capital, entre otros.

El hecho de no ajustar las tarifas en dólares para considerar la inflación externa, obliga a realizar un mayor ajuste en las tarifas en colones para generar los ingresos que permitan cubrir los costos y obtener un rédito de desarrollo adecuado, según los requerimientos de la Autoridad Reguladora. En este sentido, debe observarse que el aumento promedio aprobado para las tarifas en colones es del 13,73%, fue mayor que el aumento esperado en las tarifas en dólares, el cual sería de 9,48% (aumento estimado del tipo de cambio en 2004). Además, debe considerarse que el aumento en las tarifas en colones entrará en vigencia en mayo de 2004 (según solicitud), mientras que el aumento en los ingresos por ventas a Alta Tensión, es paulatino porque depende del ajuste diario del tipo de cambio (aproximadamente 0,757% por mes, según la proyección presentada en solicitud), el cual acumularía hasta diciembre de 2004 la variación del 9,48%.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes no comprendió el por qué la ARESEP recomendó mantener sin variación las tarifas en dólares, dado que la entidad prestataria no presentó un análisis financiero completo del servicio para Alta Tensión para cada periodo, además que se

reconoce que la variación del tipo de cambio o de la inflación no son directamente proporcionales con el efecto en el balance de las finanzas del Sistema de Generación.

Así las cosas, la Defensoría concluyó que la Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública de la Autoridad Reguladora, no analizó rigurosamente la oposición de la Defensoría respecto al no ajuste a las tarifas de Alta Tensión y que a pesar de ello, reconoció que existe un rezago en las tarifas dolarizadas.

Sin embargo, las consideraciones de dicha Dirección únicamente se centran en la situación de la fijación solicitada *per se*, sin considerar el perjuicio acumulado sobre los demás subsectores que deben asumir parte de la recuperación de ingresos de la Tarifa para Clientes de Alta Tensión, debido a su fijación en US dólares desde diciembre de 1997. Recuérdese que la inflación externa acumulada desde la fijación de las tarifas hasta marzo de 2004 es del 16,18%, medida con el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos.

Con base en lo expuesto, la Defensoría solicitó a la Reguladora General lo siguiente:

- Revocar parcialmente la resolución RRG-3457-2004 en cuanto a mantener sin revisión las tarifas de los clientes del ICE servidos en Alta Tensión (T-AT).
- Ordenar a la Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública la revisión de todo el pliego tarifario para el Sistema de Generación del ICE, incluyendo tanto las tarifas en colones como las fijadas en dólares estadounidenses. Esta revisión deberá garantizar que los ajustes en las tarifas en dólares, al menos, recuperen el poder adquisitivo de dicha moneda desde el momento de su fijación, y contribuyan de forma financiera y solidaria con el desarrollo y crecimiento del Sistema de Generación del ICE, según la tasa de rédito para el desarrollo establecida por la Autoridad Reguladora para dicha entidad y servicio.
- Ordenar las modificaciones necesarias en el pliego tarifario para el Sistema de Generación del ICE, según los resultados de la revisión solicitada en el punto 2), de manera que los ajustes en las tarifas establecidas en la resolución RRG-3457-2004 se ajusten a lo determinado en dicho estudio.

La revisión del pliego tarifario deberá realizarse de acuerdo con el artículo 31 de la Ley N°7593 que establece que la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo según el desarrollo del conocimiento, las posibilidades del servicio, los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental y eficiencia económica; así como lo estipulado en el inciso b) del artículo 3 y el inciso c) del artículo 4 de la Ley N°7593, que establecen que en la fijación de tarifas se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad.

En caso de que el recurso sea desestimado por la Reguladora General, la Defensoría solicitó elevarlo a la Junta Directiva de ese ente regulador para su conocimiento en alzada.

- **Tarifas de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz**

#### **Solicitud ordinaria de ajuste**

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz solicitó a la ARESEP un ajuste en sus tarifas basado no sólo en el incremento solicitado por el ICE, sino por variaciones en sus propios costos. Los

principales motivos por los cuales la CNFL pidió que se ajustaran sus tarifas pueden resumirse en:

- Rezago entre las tarifas y los costos de la empresa ya que las tarifas actuales no se modifican desde marzo del 2001.
- Impacto del reciente ajuste en el precio de venta de la energía del ICE hacia la CNFL.
- La necesidad de llevar a cabo proyectos de inversión para garantizar la satisfacción de la demanda y el mantenimiento y mejoramiento de los indicadores de calidad.

Analizada la petición de la Compañía, la Defensoría consideró que un ajuste en las tarifas podía ser pertinente, aunque no necesariamente en los términos planteados por la empresa. En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes manifestó sus observaciones a la petición de la CNFL, según se desarrolla seguidamente.

La Defensoría indicó a la Autoridad Reguladora la existencia de errores en el tratamiento de los datos presentados por la CNFL en su solicitud tarifaria. Se observaron diferencias en los totales de los cuadros que modificaban el monto de ajuste que en realidad estaría solicitando la CNFL. Se consideró oportuno hacer esta observación no sólo porque se estaba en presencia de un aumento ligeramente inferior al formalmente solicitado lo cual, de una u otra manera, podría significar una menor repercusión en todos los usuarios de la CNFL, sino porque era importante que la Autoridad Reguladora preste atención a las propuestas que presentan los regulados y que la información publicada en la convocatoria a la audiencia pública sea por el fondo y por la forma, ajustada a la solicitud que presenta el regulado.

Por otro lado, de mantenerse la situación deficitaria presentada por la CNFL en su Estado de Ingresos y Gastos a tarifas vigentes, se estaría cerrando el año 2003 con una pérdida neta de 711 millones de colones, situación que se agravaría en los años siguientes. A partir de esta circunstancia, la Defensoría interpretó que existía la necesidad de un ajuste en las tarifas.

A pesar de lo anterior, la Defensoría solicitó a la ARESEP la revisión pormenorizada de los gastos de operación proyectados por la CNFL, excluidas las compras de energía al ICE. Esto porque dichos gastos crecieron en el 2003 entre un 20 y un 25% en relación con el año 2002, mientras que para los años 2004 y 2005 se proyectan crecimientos entre un 8 y un 10%.

Por lo anterior, la Defensoría no encontró que el comportamiento de los gastos de operación, excluyendo las compras de energía al ICE que la CNFL reportó para el año 2003, fuera razonable y justificado de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 7593, situación que solicitó analizar a la Autoridad Reguladora. Cabe observar que el expediente aportado por la CNFL no presenta un recuento de cuál había sido el rédito para el desarrollo de periodos anteriores al año 2002, lo cual limitó el análisis de este indicador.

Asimismo, no se encontró en el expediente ningún indicio de que los réditos esperados para los años 2004 y 2005 fueran similares a los de otros periodos y, por lo tanto, que pudieran tomarse como un nivel ideal que la empresa debiera alcanzar mediante ajustes tarifarios. La misma empresa reconoció que, por diversos motivos, durante el 2002, los niveles de inversión no llegaron a alcanzar los que fueron estimados para la petición tarifaria del año 2000. La Defensoría calculó una diferencia de 61% entre lo que estimó la CNFL que invertiría y lo que realmente ejecutó, según los datos que constan en el folio 104 del expediente.

La Defensoría comprendía que, si se esperaba ejecutar un importante nivel de inversión, la empresa pretendiera un adecuado rédito para el desarrollo. Pero si la inversión no se realizó, ¿cuál fue el destino de los recursos que los usuarios pagaron con el fin de que se invirtieran en mejoramiento y ampliación del servicio? Una explicación podría encontrarse en el hecho de que la empresa no había solicitado tarifas durante dos años. Sin embargo, es deber de las empresas reguladas solicitar tarifas por la vía ordinaria al menos una vez por año, así como es su deber convertir los excedentes en nueva inversión. En nada beneficia a los usuarios que la empresa “consume” sus excedentes en gastos operativos y que la inversión sea pospuesta.

Finalmente, cabe resaltar que la prensa nacional denunció que los trabajadores de la CNFL tienen un subsidio de 50% en el pago de su consumo eléctrico en aplicación de un beneficio otorgado por la convención colectiva. En los medios de prensa la Autoridad Reguladora manifestó que analizaba la legalidad y costo de este subsidio con miras a determinar si procedería reconocer este privilegio en las tarifas.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente manifestar que a partir de la información aportada por la CNFL en su solicitud de ajuste tarifario, no era posible determinar el monto de los subsidios otorgados por la convención, su eventual impacto en la estructura de gastos de la empresa ni cómo impactan en las tarifas. No obstante, la Defensoría confió en que la investigación que la Autoridad Reguladora realizara aclarase tales montos y sus respectivos impactos.

En todo caso, la Defensoría señaló que, independientemente de los montos de los subsidios y privilegios y su impacto tarifario, ellos no debían ser reconocidos en las tarifas porque no constituyen un gasto necesario para la prestación del servicio y por lo tanto se encuentra dentro de las exclusiones establecidas en el artículo 32 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Por este motivo, solicitó al ente regulador no reconocerlos tarifariamente.

### **Criterio sobre la creación de tarifas horarias para los clientes de la CNFL**

Respecto a la propuesta de la CNFL para la creación de tarifas horarias, la Defensoría apoyó los esfuerzos de la CNFL para buscar la optimización de su curva de carga y hacer una transición hacia un esquema marginalista que brinde a sus clientes señales eficientes y claras sobre el costo del servicio. La Defensoría espera que estos movimientos realmente conduzcan a una racionalización del uso de la energía y que en el largo plazo permitan mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos utilizados para producir, distribuir y comercializar la electricidad.

Según observó la Defensoría, el esquema tarifario pretendido por la CNFL buscaba que el cliente residencial tenga la opción de conectarse con tarifas que, a la vez que estimulen el ahorro de energía, puedan beneficiarle con tarifas más bajas.

El esquema tarifario propuesto por la CNFL es un modelo opcional para el Sector Residencial. De acuerdo con la información remitida por la empresa a la Autoridad Reguladora, especialmente en la descripción del Plan Piloto desarrollado, por diversos motivos, no todos los clientes que opten por las tarifas horarias obtendrían beneficios (reducción en su factura) y existe la posibilidad de que en algunos casos se llegue a aumentar la facturación. También de la descripción del Plan Piloto se desprende que es necesario que los clientes cuenten con adecuada y suficiente información para que puedan obtener los resultados positivos que la tarifa propuesta pretende.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes consideró conveniente sugerir a la Autoridad Reguladora que, si aprobaba la propuesta de la Compañía, se asegurara que ésta brinde a los abonados interesados información suficiente y adecuada no sólo para que tomen la mejor decisión en relación con su esquema tarifario, sino que modifiquen sus hábitos de consumo en forma idónea para alcanzar una disminución en su facturación.

Asimismo, la Defensoría consideró pertinente revisar – desde la perspectiva de los derechos de los usuarios y de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor – el contrato que regiría las relaciones entre los abonados y la CNFL en la aplicación de las tarifas horarias propuestas.

Luego de analizar los diferentes aspectos de oposición la ARESEP resolvió no autorizar el incremento promedio del 21,48%, solicitado originalmente por la CNFL, sino que autorizó un aumento del 12,64% en promedio.

Respecto al establecimiento de tarifas opcionales para el servicio de distribución de energía eléctrica al sector residencial de la CNFL, en su resolución, la Autoridad Reguladora indicó que procedió a tomar nota de las sugerencias de la Defensoría.

- **Tarifas de otras distribuidoras eléctricas**

A partir de la solicitud del ICE, casi todas las demás empresas distribuidoras de electricidad presentaron, a su vez, solicitud de ajuste de sus tarifas:

#### **Junta Administradora de Servicios Públicos de Cartago (JASEC)**

La Junta Administrativa del Servicio de Electricidad de Cartago (JASEC) solicitó un ajuste tarifario para cubrir el efecto del incremento solicitado por el ICE en las tarifas de venta de energía. Asimismo, el propósito de la solicitud era compensar los efectos financieros del aumento en los gastos operativos originados principalmente por la inflación y recuperar el nivel de Rédito para el Desarrollo, para atender los egresos de la institución.

Asimismo, dentro de la solicitud la empresa presentó una propuesta de simplificación del pliego tarifario proponiendo niveles de precios con números enteros sin decimales y la eliminación de las tarifas para el pequeño comercio e industria y refundir las tarifas Preferencial, de Carácter Social y de Bombeo en una nueva tarifa, en la que se establecían tres bloques, según niveles de consumo, de 0 a 1.500 kwh, de 3.000 a 20.000 kwh y mayores de 20.000 kwh.

Respecto a dicha solicitud y específicamente sobre el aumento en el costo de compra de energía al ICE, la Defensoría coincidió en la necesidad de un ajuste tarifario para no poner en riesgo el equilibrio financiero de la empresa y el servicio público que ésta presta. Sin embargo, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora revisar el ajuste requerido dado que el mismo debería ser menor que el 23,4% solicitado originalmente por la JASEC. Esto por cuanto al ICE se le autorizaron aumentos menores a los pedidos y además no se le aprobó la propuesta de reclasificar a la JASEC y a la ESPH de la tarifa T-SD a la tarifa T-CB, situación que implicaría un aumento adicional en el costo de compra de energía eléctrica para dichas entidades.

Respecto al aumento en los costos internos, la Defensoría observó que algunos de los rubros proyectados de gasto presentaron aumentos mayores que la inflación esperada, la cual es del 9%, siendo que el aumento consolidado general de los gastos se estimaron en un 18 %, lo cual incide en el aumento tarifario solicitado por la empresa.

**CUADRO No. 6**

JASEC: Crecimiento proyectado de los gastos para el año 2004.

RUBRO	GENERACIÓN	TRANSMISIÓN	DISTRIBUCIÓN	COMERCIAL	ADMINISTRATIVOS	CONSOLIDADO
Servicios Personales	13.80%	13.81%	25.01%	22.50%	27.99%	
Servicios No Personales	9.83%	112.25%	9.69%	4.58%	0.06%	
Materiales y suministros	9.86%		9.68%	9.67%	9.77%	
Mantenimiento y reparación	9.63%		9.64%	9.68%	9.73%	
GENERAL	11.94%	20.94%	20.43%	13.00%	21.14%	18.03%

Fuente: Estudio Tarifario de JASEC presentado a la ARESEP.

Otro gasto que presentó aumentos superiores a la inflación, es la depreciación, la cual aumenta en un 24,75% para el 2004 y en un 28,22% para el año 2005.

Por estas razones, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora revisar los gastos por servicios personales y de depreciación de la JASEC con base en el principio de servicio al costo, de manera que se aclare si se justificaba un incremento mayor que los demás rubros y que la inflación proyectada.

Finalmente, respecto a la propuesta de simplificación del pliego tarifario, la Defensoría no presentó oposición respecto al uso de niveles de precios con números enteros sin decimales. Pero sí manifestó oposición a la eliminación de las tarifas para el pequeño comercio e industria y Preferencial de Carácter Social. Esto por cuanto dicha propuesta conllevaría a un mayor sacrificio para dos grupos económicamente vulnerables, contraviniendo el principio de solidaridad que debería estar siempre presente en las empresas de servicio público.

Respecto a lo autorizado por la ARESEP, debe indicarse que a la fecha de este Informe, la resolución no ha sido notificada a la Defensoría.

**La Cooperativa de Electrificación rural de San Carlos R. L.**

La Cooperativa de Electrificación rural de San Carlos R. L. (Coopelesca R.L), presentó solicitud de ajuste tarifario para compensar los incrementos sufridos en el costo de compra de energía del ICE, dada la solicitud de esta empresa de diciembre de 2003.

Respecto a dicha solicitud la Defensoría manifestó que en principio, no presentaba objeción a la necesidad de ajustar las tarifas eléctricas de Coopelesca, toda vez que el ajuste es necesario para restablecer la situación financiera de la empresa ante el aumento en los costos de compra de energía, según los aumentos autorizados por la ARESEP al ICE. Sin embargo, debido a que la Autoridad Reguladora autorizó al ICE aumentos en generación del 13,73% y distribución del 6,08%, los cuales eran menores a los solicitados en su oportunidad, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la ARESEP ajustar los incrementos tarifarios que requerirá Coopelesca para reestablecer su situación financiera.

Por otra parte, la Defensoría presentó formal oposición respecto al esquema de aumentos diferenciados para cada sector de consumo propuesto por la Cooperativa, con el se cual *“pretende disminuir el subsidio de las tarifas del sector residencial, para acercarlas en forma paulatina al costo de suministro... [y]...disminuir la brecha existente entre la tarifa general y la industria, para en el corto plazo, equipararlas y definir un solo nivel de precios para ambas”*.

Lo anterior, por cuanto la Cooperativa pretendía, dentro del Sector Residencial, balancear horizontalmente las tarifas mediante un aumento en mayor proporción para la tarifa del bloque



de consumo de 0 a 200 Kwh, siendo que en ese bloque es donde se ubican los hogares de menor nivel de ingreso.

Cabe indicar que la Defensoría de los Habitantes es consciente de la problemática que conlleva el establecimiento de subsidios desde el punto de vista económico, dado que los mismos pueden contravenir el principio de servicio al costo y distorsionar la asignación de recursos en el sector productivo. No obstante, si es necesario un aumento en la tarifa residencial para el logro de un mayor balanceo tarifario vertical (entre sectores) este debe lograrse con un mayor ajuste en el bloque de mayor consumo, de manera que se puedan conciliar los principios de servicio al costo y de solidaridad entre grupos económicos.

En la resolución de ajuste tarifario de ARESEP, se indica que por consideraciones jurídicas, no se emite criterio sobre los argumentos de la Defensoría. No obstante, se observa que la ARESEP autorizó un incremento tarifario promedio del 6,47%, y no del 7,45%, como se consignó en la solicitud de esta empresa.

### **COOPEGUANACASTE R.L.**

La cooperativa de electrificación Coopeguanacaste R.L. solicitó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) un aumento en las tarifas de venta de energía para los usuarios finales.

De acuerdo con el estudio presentado., el aumento solicitado era del 8,65% en las tarifas vigentes de venta a sus clientes con la finalidad de recuperar el nivel de resultado financiero aprobado en la última fijación por la ARESEP. Dicho aumento tarifario tendría la finalidad compensar el efecto financiero de la aprobación del aumento tarifario otorgado al ICE. En su oportunidad la ARESEP aprobó al ICE un cambio en las tarifas del sistema de transmisión que pasó de ¢2,02/kwh a ¢3,00/kwh, y un incremento del 9,17% la tarifa T-SD.

De acuerdo con los cálculos de esta Defensoría, los incrementos combinados de las tarifas del ICE implicaban un aumento promedio del 19,40% en los costos de compra de energía para las empresas cooperativas de electrificación, siendo que el incremento requerido en las tarifas de venta de estas empresas, para restablecer la situación financiera, era del orden del 9,12%.

Dado que el incremento tarifario solicitado de Coopeguanacaste R.L. es del 8,65%, y que no se realiza solicitud de aumento por costos propios, considera la Defensoría que no existía fundamento para realizar oposición a la solicitud, toda vez que el aumento para el ICE fue aprobado por ARESEP y estas empresas requieren restablecer su situación financiera.

Asimismo, con el incremento solicitado y según los datos del estudio, el rédito para el desarrollo de la cooperativa sería del 3,78% para el período 2003-2004 y de 3,28% para el lapso 2004-2005, valor que está por debajo de la rentabilidad promedio aprobada por la ARESEP para otras empresas de esta industria, la cual ha rondado por el 7% en promedio.

Respecto a lo autorizado por la ARESEP, debe indicarse que a la fecha de este Informe, la resolución aún no había sido notificada a la Defensoría.

### **COOPESANTOS R.L.**

Coopesantos solicitó un ajuste en sus tarifas de distribución eléctrica indicando que el propósito era compensar el aumento que aplicaría el ICE en las ventas de energía eléctrica a partir del

mes de abril de 2004. Según la empresa, el incremento en las compras del ICE sería de un 14%, lo cual implica la necesidad de un aumento de 12,5% en sus ingresos.

En su oposición, la Defensoría argumentó que el estudio tarifario suministrado por Coopesantos no parecía ajustarse a un aumento por costos ICE, sino que incluía un movimiento de los costos y gastos propios de la empresa.

La Defensoría de los Habitantes solicitó a la Autoridad Reguladora revisar la petición teniendo en cuenta la anterior observación y que en la resolución que se emitiera quedara claramente estipulado cuánto del ajuste correspondía al “efecto ICE” y cuánto al efecto de costos propios de la Cooperativa. Asimismo, que si se iban a tomar en cuenta los costos aportados por la empresa, se analizara su razonabilidad con base en el principio de servicio al costo.

En la resolución de la Autoridad Reguladora se consideró el argumento presentado por la Defensoría, indicando que el ajuste aprobado se estableció mediante el criterio de que el aumento absoluto en las compras al ICE debe ser igual al incremento absoluto en las ventas a los usuarios de energía a los usuarios, de manera que no se considerarían las variaciones en los costos propios de la empresa. De esta forma, la ARESEP autorizó un incremento del 11,33% para el servicio de distribución y no del 12,5% como lo había solicitado la empresa en su estudio.

### *iii. Tarifas del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría*

El Consejo Técnico de Aviación Civil presentó estudio de ajuste tarifario para las tarifas aeronáuticas del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS) para el período 2003–2004.

Respecto a dicha solicitud la Defensoría de los Habitantes presentó formal oposición, bajo la siguiente argumentación técnica:

- **Sobre los costos trasladados a tarifas mediante el P(capex)**

De acuerdo con el contrato de Gestión Interesada, se podrán trasladar a las tarifas los costos relacionados con la planificación, construcción y financiamiento de las mejoras, las reservas financieras relacionadas con dichas mejoras y las inversiones mayores en equipamiento y reparaciones no rutinarias; las cuales se incluyen como inversiones del P(capex). Este incluye los costos reales de las inversiones efectuadas en el desarrollo de las mejoras individualizadas por centro de costo. Según el contrato, los costos reales de inversión se definen de conformidad con el principio de servicio al costo.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Autoridad Reguladora, revisar que los costos “reales” incluidos en el P(Capex) y aprobados por el CETAC, correspondieran a los costos verdaderamente imputables a tarifas, según se plantea en el contrato de Gestión Interesada. Esto por cuanto dicho componente constituye el factor principal que incrementa las tarifas infraestructura, puentes y autobuses de abordaje.

- **Sobre los datos de calidad y el ajuste mediante el factor de eficiencia ajustado, para la fijación tarifaria**

Según el contrato de Gestión Interesada, el factor X aplicable al año de cada pliego tarifario debe ser ajustado por los indicadores de calidad de los servicios prestados por el centro de costo correspondiente. Para esta petitoria, el factor X es del 10 %, el cual se ajusta, en la

mayoría de los casos, con un premio de 5%, quedando el factor a aplicar en 5%, para la mayoría de los casos.

El premio o castigo se determina según un índice de calidad que involucra diversos factores, entre estos, encuestas de percepción. Si bien, la solicitud tarifaria en su anexo E presentaba los resultados de la aplicación de los diferentes criterios, no se incluye una copia de la boleta de las encuestas de percepción. Esto último es importante para determinar si dicha boleta considera adecuadamente los aspectos que determinan la prestación óptima del servicio desde el punto de vista del usuario.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recordó a la Autoridad Reguladora que en el apéndice B (Estándares de cumplimiento y control de calidad) del Contrato de Gestión Interesada, se establece que *“La ARESEP estará facultada para comprobar, por los medios que el ordenamiento jurídico lo permita, todos los aspectos relativos a la calidad del servicio que sean determinantes a los efectos de la revisión tarifaria”*. Por tanto, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora que en su evaluación del estudio tarifario presentado, verificara los procesos utilizados para determinar la calidad de los servicios, dado que sus resultados inciden sobre las tarifas a considerar.

- **Sobre el ajuste realizado a los datos de “peso máximo de despegue” (MTOWs) y peso de carga, para las tarifas de infraestructura y parqueo de aeronaves, las tarifas de puentes de abordaje y buses y la tarifa de carga**

De acuerdo con la metodología utilizada en la solicitud de ajuste, las tarifas de infraestructura, de aproximación, de parqueo de aeronaves, de puentes de abordaje y buses, se determinan con base en el peso máximo de despegue (MTOWs), mientras que la tarifa de carga se determina con base en los datos de carga transportada. Estos datos son proporcionados por el MODELO-FINAL GOBIERNO Financiero Gestión Interesada, actualizado al 2003.

Para la estimación de las tarifas, los datos de peso y carga proporcionados por el modelo para el año 2003, se ajustan con la discrepancia observada entre los datos de peso y carga estimados para el año 2002 y los datos observados para ese año. Debido a que las cifras observadas en el 2002 son inferiores a las cifras estimadas por el modelo para ese año, la diferencia entre estas dos variables es restada de los datos que brinda el modelo para el año 2003, siendo que finalmente, estos datos ajustados son los que se utilizan como base para el cálculo de las tarifas indicadas.

Para la Defensoría de los Habitantes el procedimiento de ajuste descrito no es consistente desde el punto de vista metodológico y por tanto, en la determinación de las tarifas deberían utilizarse los datos de peso y carga que brinda el modelo debidamente actualizado para el año 2003. Esto por cuanto las estimaciones puntuales derivadas de un modelo corresponden a valores promedio de los diferentes valores que pueden asumir las variables en un momento específico, siendo que una vez recopilada la información empírica, el valor observado de la magnitud podría ser mayor, menor o igual al valor estimado por el modelo. Por ello, asumir que la discrepancia (en cuanto a magnitud y dirección) entre la estimación puntual y el valor observado para un año específico, se repetirá para el siguiente, carece de fundamento, y puede ocasionar perjuicio al usuario del servicio. Esto al reducirse la base de cálculo (o elevarse el costo promedio) utilizado para determinar las tarifas.

Con el procedimiento de ajuste en peso y carga utilizado en el estudio tarifario, se minimiza el posible perjuicio para el prestatario del servicio, trasladando la posibilidad y efecto del mismo hacia el usuario. Por tanto, para eliminar este tipo de situaciones y en aras de una mayor

transparencia y consistencia metodológica, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la ARESEP utilizar los datos de "MTOWs y carga transportada" que ofrece el modelo debidamente actualizado, como base para el ajuste tarifario solicitado. Cabe advertir que los valores verdaderos de esas variables sólo podrán ser conocidos una vez que se cuente con la información fáctica correspondiente, pasado el período para el que se realizó la proyección.

Para evaluar el efecto sobre las tarifas propuestas del tratamiento dado a los datos de MTOWs y carga transportada, la Defensoría de los Habitantes re-estimó las tarifas propuestas utilizando los datos originales brindados por el Modelo, según el estudio tarifario (esto es utilizando los datos sin el ajuste que se realiza en el estudio tarifario). El siguiente cuadro, el cual fue elaborado por la Defensoría a partir de los datos de la solicitud, presenta los resultados de esta simulación:

CUADRO No. 6

CATEGORÍA TARIFARIA	Tarifa Ajustada <sup>1/</sup>	Tarifa Propuesta <sup>2/</sup>	Diferencia
Puentes de abordaje	0.6645	0.7277	9.5%
Construcción y mejoras de pistas y rampa	4.0719	4.7710	17.2%
Estacion. entre 91 y 180 minutos	0.5744	0.6526	13.6%
Estacion. entre 181 y 360 minutos	1.1488	1.3051	13.6%
Estacion. entre 360 y 480 minutos	2.8720	3.2628	13.6%
Estacion. días completos (de 481" en adelante)	7.1800	8.1570	13.6%
Uso de terminal	0.0037	0.0038	3.0%

<sup>1/</sup> Tarifa ajustada utilizando como base los datos originales de MTOWs y de peso del modelo.

<sup>2/</sup> Tarifa propuesta según el pliego tarifario del estudio.

Se observó que el ajuste dado a los datos de peso de despegue y carga transportada, producían una sobreestimación de las tarifas de alrededor del 12%, situación que afecta de forma negativa a los usuarios de estos servicios.

- **Sobre el análisis de competitividad de la propuesta tarifaria**

El artículo XVI sobre el Régimen Tarifario, en el inciso 16.1.4 establece que las tarifas para los servicios aeroportuarios serán fijadas por la ARESEP con base en la metodología establecida en el Reglamento de Servicios Aeroportuarios y en el apéndice H, considerando cuando menos diversos criterios, entre estos, *"las condiciones de competitividad de la tarifa con respecto a las tarifas de los aeropuertos internacionales de la región, tamaño y características similares a las del AIJS"*.

Para el cumplimiento de la anterior disposición, en la propuesta tarifaria se incluyó un estudio de mercado para analizar la competitividad de las tarifas aeronáuticas en la región centroamericana y del Caribe, incluyendo México.

El estudio realizado contempló 19 aeropuertos considerando como indicador de competitividad una variable estandarizada definida como el cobro por una operación completa de un A320, aterrizando en hora pico, utilizando puente de abordaje o bus y despegado 419 minutos después de su llegada.

El resultado obtenido en el estudio, indicaba que el costo promedio para los 19 aeropuertos es de US\$10,06 por tonelada, mientras que para el AIJS, con las tarifas propuestas, es de US\$13,48 por tonelada. Con ello, el estudio concluyó que *"el AIJS estaría con tarifas similares a las de Panamá para el período 2003-2004, dentro de los parámetros de mercado."*

Para la Defensoría de los Habitantes, el análisis anterior no fue satisfactorio, por las siguientes razones:

En primer lugar, no se realizó el cálculo del indicador de competitividad para el AIJS con las tarifas actuales para compararla con el resultado de las tarifas propuestas. Esto impidió valorar el aumento promedio del indicador o pérdida de competitividad interna.

En segundo lugar, al observar el listado de los aeropuertos de la región, ordenados según el indicador de competitividad se observó que con las tarifas propuestas el AIJS será menos competitivo que el 73,68% de los aeropuertos considerados (14 de los 19), y es más competitivo que el 35,71% (cinco de los 19).

De acuerdo con los datos dados en el estudio, y el cálculo de algunos estadísticos realizados por la Defensoría, con la finalidad de observar la variabilidad del indicador de competitividad estimado, se observó que los datos presentaban una dispersión respecto a su promedio del 68,5%. Asimismo, el nuevo tratamiento de los datos, mostró que aunque con las nuevas tarifas Costa Rica estaría en un lugar similar a Panamá, sería menos competitiva que los aeropuertos de Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Nicaragua, Honduras, e incluso Panamá. Además, con respecto al promedio de los aeropuertos considerados, el AISJ se ubicaría entre los aeropuertos de mayor costo (o menor competitividad).

A pesar de lo anterior, para una mejor evaluación del impacto sobre la competitividad de las nuevas tarifas sobre el AISJ, es necesario contar con el dato del indicador valorado con las tarifas vigentes. Ello permitiría observar el cambio en la posición de competitividad del AIJS entre los aeropuertos considerados y una primera apreciación de la magnitud de pérdida de competitividad con respecto a dichos aeropuertos, implicada por la aprobación de las nuevas tarifas, tal como han sido solicitadas.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Autoridad Reguladora que en la evaluación del estudio tarifario presentado, se hiciera una evaluación adecuada de las condiciones de competitividad de las tarifas propuestas y las actuales con respecto a las tarifas de los aeropuertos internacionales de la región, con tamaños y características similares a las del AIJS, como se establece en el artículo XVI del Contrato de Gestión Interesada. Cabe indicar, que el estudio no presentaba el detalle de cálculo utilizado para estimar el indicador de competitividad para Costa Rica, ello no permitió que la Defensoría reconstruyera dicho cálculo para las tarifas actuales.

A la fecha de este Informe la Audiencia Pública para conocer las oposiciones al incremento tarifario fue suspendida por la Autoridad Reguladora, con base en solicitud del Consejo Técnico de Aviación Civil.

#### *iv. Tarifas de Telefonía Fija y Móvil*

El ICE solicitó ajustes para la tarifa básica residencial y comercial del Sistema Nacional en un 24% y 20% respectivamente. Asimismo, solicitó ajustes de 13% para la tarifa básica móvil y de 16% y 13% en las tarifas por minuto adicional pleno y reducido respectivamente. La principal justificación del ICE para solicitar los ajustes fue que, a pesar de que en forma global el Sector de Telecomunicaciones tiene un comportamiento similar al que *"tradicionalmente se ha aceptado"*, tanto desde el punto de vista de rentabilidad promedio como del superávit, *"al realizar los estudios financieros de cada sistema por separado, se encuentra que el nivel de*

*rentabilidad obtenido en cada uno difiere significativamente de la rentabilidad promedio del Sector, lo mismo que el superávit o déficit."*

Ante esta argumentación, la Defensoría analizó la propuesta del ICE para los sistemas Nacional y Móvil, llegando a la conclusión de que la información aportada por el ICE al expediente, no brindaba información suficiente que permitiera establecer si los ajustes solicitados por el ICE eran razonables. Por ello, la Defensoría le solicitó a la Autoridad Reguladora analizar la petición a la luz de la información, estudios y registros que ésta tenía en su poder producto de su cotidiana labor regulatoria y determinar si los ajustes solicitados no sólo eran razonables sino que cumplían con las condiciones y requisitos establecidos en la ley 7593 y normativa conexas y rechazarlos si no era así.

- **Tarifas del Sistema Nacional (Telefonía Fija)**

Según manifestó el ICE en su petición, *"con las tarifas aplicadas por los servicios ofrecidos, no se cubren los costos de operación, lo cual en consecuencia, ha ido afectando al Sistema acumulando una pérdida a través de los años."* El ICE planteó que cada cliente debería cubrir al mes los gastos de operación y mantenimiento, administrativos e institucionales, que para el año 2002 fueron de 5.045 colones, mientras la tarifa básica se ubicaba en 1650 para el sector residencial y 2000 colones para el sector comercial.

Analizando las cifras del Estado de Ingresos y Gastos del ICE, la Defensoría observó un importante excedente aún con las tarifas vigentes, lo que la llevó a preguntarse por qué si el ICE manifestaba que las tarifas básicas eran deficitarias porque no cubrían los gastos que mínimamente se esperaba que cubrieran, el Sistema Nacional tenía resultados positivos y con los altos niveles reportados por el propio ICE. Dado que la diferencia radicaba en los ingresos percibidos por concepto de Interconexión que el Sistema Nacional percibe de los otros Sistemas, la Defensoría hizo el ejercicio de observar el Estado de Resultados llevando a cero el rubro de ingresos por interconexión y los rubros de egresos por servicios recibidos de otros sistemas y los servicios recibidos de otras Unidades Estratégicas de Negocios (UEN). En este caso, los resultados sí eran negativos y mostraban un déficit muy importante.

No obstante, lo anterior reforzó el criterio de la Defensoría en cuanto a que la información aportada por el ICE en su petición era insuficiente y no lograba ni explicar ni respaldar la argumentada necesidad de ingresos adicionales.

Por otro lado, la Defensoría determinó que la solicitud de ajuste tarifario del ICE era sumamente escueta e insuficiente en materia de costos y gastos. El ICE no los justificó pero pretendía que le fueran reconocidos mediante el ajuste solicitado, sino que simplemente los reportó rubros por cubrir. No se encontró tampoco en la petición ninguna evidencia de que los costos y gastos reportados correspondieran a niveles eficientes.

La preocupación de la Defensoría radicaba en que si el valor del costo promedio utilizado en las proyecciones no correspondía a un costo mínimo y de eficiencia, eventualmente se estaría trasladando a la tarifa el costo de una situación puntual e "ineficiente", independientemente del comportamiento verdadero de los costos promedio efectivos del ICE.

Para tener alguna información de referencia que le permitiera analizar las proyecciones del ICE, la Defensoría revisó el "Estudio Tarifario para Varios Servicios del Sector de Telecomunicaciones del ICE" de febrero de 2001, el cual fundamentó las tarifas vigentes y que el ICE pretendía modificar. En esa oportunidad, la Autoridad Reguladora estimó que los gastos de operación y mantenimiento crecerían en un 21% mientras que los gastos operativos y administrativos

crecerían tomando en cuenta la inflación esperada y el porcentaje de clientes que se incorporarían al Sistema durante el periodo.

Llamó la atención de la Defensoría que, según el ICE, los costos de operación y mantenimiento en el 2003 solamente estarían creciendo un 4% y los gastos administrativos un 2%, mientras que para los años subsiguientes proyectó un crecimiento de 16% y 17% respectivamente. En este sentido, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora analizar la razonabilidad y justificación de las proyecciones de costos y gastos reportados por el ICE.

También la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora revisar las proyecciones del ICE en cuanto al comportamiento de los egresos por Servicios recibidos de otros sistemas, arrendamientos operativos y Servicios recibidos de otras UEN pues su crecimiento tan significativo para el año 2003 no tenía ninguna explicación en la información aportada.

- **Tarifas del Sistema Móvil**

Por otro lado, en su propuesta de ajuste de las tarifas del Sistema Móvil, el ICE manifestó que *"en este momento se necesita hacer grandes inversiones que requieren de aumentos tarifarios para poder enfrentar los pagos cada vez mayores sin afectar los otros servicios como lo es la telefonía fija."* Asimismo indicó que ese sistema, si bien es cierto no es el máximo generador de ingresos, *"actualmente representa el soporte financiero para la subsistencia de los otros sistemas."*

Para el caso del Sistema Móvil, al igual que para el Sistema Nacional, la Defensoría consideró que la información presentada por el ICE era parca e insuficiente para justificar los ajustes solicitados. De hecho, si se observa el Estado de Ingresos y Gastos con tarifas vigentes que constaba en la petición, resultaba válido preguntarse dónde se encontraba la necesidad de modificar las tarifas, si con las actuales, el Sistema obtendría en el periodo 2003-2006 un importante excedente neto según se observa a continuación:

**CUADRO No. 7**  
**Excedente Neto a Tarifas vigentes**  
**(Millones de colones)**

<b>Año</b>	<b>2002 (real)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Excedente neto	13 992	27 184	40 156	62 420	76 631
Crecimiento %		94%	48%	55%	28%

Al analizar el resto de la petición, no se encontró una justificación para perseguir los resultados que el ICE obtendría con los ajustes tarifarios propuestos, máxime que no se encontraron parámetros de rentabilidad ni ningún otro parámetro que permitiera determinar si los resultados pretendidos eran razonables:



**CUADRO No. 8**  
**Excedente Neto a Tarifas propuestas**  
**(Millones de colones)**

<b>Año</b>	<b>2002 (real)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Excedente neto	13 992	31 345	58 461	89 580	109 230
Crecimiento porcentual		124%	86.5%	53%	22%

Por otro lado, la escasa información que presentó el ICE acerca del comportamiento de sus costos y gastos, le generaron a la Defensoría las mismas dudas que en el caso del Sistema Nacional, no sólo porque la petición no presentaba información sobre el comportamiento histórico de estos rubros, sino porque el ICE no brindó suficiente explicación para las proyecciones en que fundamentó su petición.

En otro orden de ideas, a raíz de la polémica surgida alrededor de los mecanismos de financiación del ICE y sus proyecciones de inversión, la Defensoría tenía pleno conocimiento de las limitaciones impuestas por el Poder Ejecutivo al crecimiento del presupuesto de las instituciones públicas y la situación macroeconómica del país, producto de las cuales el ICE debió reorganizar sus proyecciones de inversión. La más reciente decisión en esa materia fue tomada por el Consejo Directivo del ICE en junio 2003, poco después de presentar su solicitud tarifaria a la ARESEP. Las proyecciones fueron remitidas al Banco Central para respaldar la solicitud de aprobación de una emisión de \$60 millones en títulos valores para ser colocados en el mercado extranjero.

Ante esa situación, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora:

- Revisar las proyecciones para corroborar si efectivamente el nivel de ingresos solicitado por el ICE en la petición tarifaria correspondía a las inversiones propuestas en ésta.
- En el caso de que la Autoridad determinara que el nivel de ingresos solicitado superaba las necesidades de recursos según las inversiones que el ICE indicó que se harían en el 2003 y años siguientes, hacer los ajustes pertinentes para que el ICE recibiera el ingreso necesario sin que se generen excedentes injustificados.
- Exponer en la resolución que resolviera la solicitud, los mecanismos que utilizará la Autoridad Reguladora para comprobar que las inversiones planteadas por el ICE serán efectivamente ejecutadas por la empresa en el periodo por éste propuesto.

Mediante la resolución RRG-3302-2003, la Autoridad Reguladora resolvió la petición del ICE. El ente regulador no sólo no aprobó los ajustes solicitados, sino que además ordenó una rebaja en el depósito de garantía y en la tarifa del servicio celular, como llamada de atención al ICE por las deficiencias en la calidad de ese Sistema y como compensación a los usuarios por ellas. En relación con los cuestionamientos de la Defensoría, la Autoridad manifestó:

- *La Autoridad Reguladora le solicitó al ICE información faltante, que le permitiera, no sólo contar con criterios adicionales para efectos de la determinación de las proyecciones de costos de operación; sino también con datos referentes, entre otros, a los planes de inversión del Sector Telecomunicaciones, el dimensionamiento de la red telefónica y la completación de llamadas; información que permitiría disponer de*

*mayores elementos de juicio respecto de la necesidad del ajuste Tarifario solicitado por el ICE.*

- *En el análisis de la referida petición tarifaria, se han considerado las economías de escala, de tal manera que el crecimiento anual de los gastos de operación en términos porcentuales, deducida la inflación, resulta inferior al aumento esperado en el número de clientes.*
- *La información aportada por la Defensoría, relativa a la proyección de resultados financieros para los años 2003, 2004 y 2005, que el Consejo Directivo del ICE acordó remitir al Banco Central de Costa Rica; se ha tomado en cuenta en el análisis de la referida solicitud tarifaria.*

La resolución de ARESEP fue impugnada por el ICE. Al respecto, y en defensa de los derechos de los usuarios, la Defensoría se personó al proceso de impugnación para manifestar su criterio en cuanto a que la resolución recurrida se encontraba a derecho y por lo tanto debía ser confirmada. La posición de la Defensoría fue la siguiente:

- La tarifa debe permitir al ICE cubrir sus costos e invertir en mayor y mejor servicio. A su vez, la tarifa es el mecanismo que tiene el ente regulador en el ejercicio de sus competencias para promover e incentivar una mejora en la eficiencia de la gestión de la empresa. Le corresponde a la Autoridad Reguladora reconocer únicamente aquellos gastos necesarios para prestar el servicio. A la Autoridad también le corresponde velar por que los recursos que autorice sean efectivamente invertidos en la prestación del servicio. La Defensoría considera que la resolución impugnada cumplía con tales cometidos.
- La Defensoría considera que la decisión de ARESEP, al tiempo que otorga al ICE recursos tarifarios que necesita para operar durante el resto del año 2003 y durante el 2004 incluyendo los recursos necesarios para financiar la inversión que el ICE **sí puede ejecutar**, tutela los intereses y derechos de los usuarios cargando a las tarifas únicamente los recursos que el ICE requiere y compensando tarifariamente al usuario por situaciones que no tiene por qué tolerar como lo son la pública y notoria deficiencia de la calidad del servicio celular.
- Esta reducción, que no afecta al ICE, sí le da al usuario una señal de que las tarifas sí reflejan la calidad del servicio recibido y que ARESEP cumple con lo establecido en los incisos a y b del artículo 4 de la ley 7593. Por su parte el ICE, aparte de que no rebate las apreciaciones de la ARESEP sobre las deficiencias en el servicio, tampoco desvirtúa la afirmación de que el impacto de la reducción de la tarifa en sus finanzas no es significativo.
- La Autoridad Reguladora determinó cuáles son las inversiones que el ICE podría estar realizando durante los años 2003 y 2004 con base en el acuerdo del Consejo Directivo del 19 de junio de 2003. Al analizar el escrito de impugnación del ICE, la Defensoría no encontró información que demostrara que el nivel de inversiones que la ARESEP estimó que el ICE **sí podrá ejecutar en el periodo 2003-2004**, era inferior al que el ICE **estaba autorizado a ejecutar** y que, por ende, la fijación tarifaria aprobada en la resolución RRG-3202-2003 era deficitaria.

- Por razones que no responden a motivos técnicos sino a políticas macroeconómicas gubernamentales, el ICE se ha visto restringido en cuanto a sus planes de inversión lo cual, sin duda, repercutirá en la calidad y cobertura de sus servicios en un futuro quizás no muy lejano. Sin embargo, si la inversión no se va a realizar, no debe estar cargada a la tarifa, por mandato de ley y porque así lo dicta el principio del servicio al costo. Así las cosas, para la Defensoría de los Habitantes no había mérito para que la decisión de no conceder el ajuste solicitado por el ICE fuera revocada.

La Defensoría consideró que desde el punto de vista de los derechos de los usuarios, las potestades regulatorias de la ARESEP y la propia teoría del acto administrativo, la decisión de reducir la tarifa básica del servicio celular estaba suficientemente fundamentada en cuanto a su motivo, contenido y demás elementos de validez y que no existe razón para dejarla sin efecto.

En relación con la disminución del depósito de garantía, la Defensoría no encontró de recibo los alegatos del ICE y consideró atinada la decisión del ente regulador. En primer lugar, no comprendía por qué si la metodología que utilizó la ARESEP para determinar el nuevo monto era la misma que se ha utilizado en el pasado, el ICE ahora la cuestionaba.

Efectivamente, el monto de \$25.000 que estuvo vigente hasta la publicación de la resolución RRG-3202-2003 fue calculado con base en el consumo promedio por abonado celular del momento en que se calculó (1999) y el periodo de cobro del ICE, que en ese momento era de 75 días. El nuevo monto calculado por la ARESEP utilizó la misma metodología sólo que actualizó los parámetros de acuerdo con el comportamiento del mercado y la reducción en el periodo de cobro. En ese sentido, la Defensoría no encontró justificación para que esa metodología fuera variada.

Al momento de elaboración del presente Informe, la Defensoría tuvo conocimiento de que la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora rechazó de plano la impugnación del ICE, pero la resolución aún no había sido notificada.

#### **v. Transporte público**

Como se ha mencionado en este informe, el transporte público que se brinda a los usuarios, es un servicio deficiente y en términos generales de mala calidad. De ahí que se requieran acciones más agresivas que posibiliten una mejora sustancial en la calidad de este servicio público.

De conformidad con el mandato de la ley No. 7319, la Defensoría de los Habitantes, en aras de proteger los derechos e intereses de los habitantes de nuestro país, y por el impacto que tiene en la población, le ha dado seguimiento y ha estado vigilante de los procesos de revisión de tarifas de los servicios públicos, dentro de los que se encuentra el transporte remunerado de personas.

- **Tarifas en el servicio de autobuses**

La Defensoría de los Habitantes ejerce un estricto seguimiento a los procesos de fijación tarifaria del transporte público, especialmente por el impacto que esta tiene sobre la población de menores ingresos y también porque algunas de las variables que intervienen a la hora de definir la tarifa no son adecuadamente justificadas por los empresarios del transporte. En ese sentido, uno de los aspectos que con frecuencia solicitan los empresarios cuando acuden a la autoridad Reguladora de los Servicios Públicos a solicitar tarifas, es que se les reconozca tarifas por

corredor común a aquellas rutas que comparten total o parcialmente el recorrido con la ruta que solicita la tarifa.

Debido a las múltiples quejas que han presentado los usuarios ante la ARESEP por reconocer tarifas por este concepto y, en razón de la interposición de una denuncia de un usuario ante la Defensoría, quejándose por el reconocimiento de tarifas por este concepto, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación, en la que se determinó que es improcedente reconocer tarifas por corredor común, debido a que en la mayoría de los casos estas tarifas aumentan en forma irreal, es decir, sin tener una verdadera justificación para aumentarlas, así como el hecho de que no posibilita un ordenamiento de los pliegos tarifarios y de los servicios de transportes.

En este sentido cabe señalar que la responsabilidad de estos desórdenes en las tarifas es fundamentalmente del Consejo de Transporte Público ya que es este órgano al que por ley le corresponde regular los sistemas operativos en el transporte público y dicha regulación debe ser adecuada y oportuna.

En una investigación realizada por la Defensoría sobre los corredores comunes, se detectaron grandes omisiones por parte del Consejo de Transporte Público, en su regulación. En razón de ello, se le recomendó a esa institución “recoger en el correspondiente reglamento los criterios y demás elementos que deban considerarse para la aplicación correcta y adecuada del concepto de corredor común”.

A la fecha, dicho Consejo no sólo no ha dado respuesta a la recomendación planteada por esta Defensoría, sino que no ha realizado los estudios pertinentes ni ha establecido la regulación necesaria para ordenar los distintos corredores del servicio de transporte público.

Esta situación pone de nuevo en evidencia la falta de compromiso de este órgano para atender sus obligaciones.

- **Metodologías tarifarias en el transporte remunerado de personas**

Desde el año 1995, el MOPT había venido aplicando para la definición de tarifas del transporte público, modalidad autobús, una metodología denominada “Modelo econométrico”. A partir de los primeros meses del año 2003 esta metodología dejó de aplicarse por parte de la Autoridad Reguladora, en virtud de las inconsistencias que dicha metodología mostraba en los resultados de los análisis tarifarios.

Debido a esta situación, la ARESEP ha realizado estudios para modificar el sistema de cálculo y de ahí surgieron las llamadas “Herramientas complementarias” que son los métodos que actualmente está utilizando el ente regulador para definir las tarifas del transporte público.

Sin embargo estas herramientas de cálculo tarifario no tienen buena aceptación dentro del gremio de empresarios del transporte público, modalidad autobús, por lo cual la Defensoría de los Habitantes ha solicitado a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que desarrolle una nueva metodología con participación de todos los sectores involucrados, de tal forma que la misma sea de consenso entre operadores, usuarios del servicio e instituciones reguladoras.

De igual forma, el servicio en la modalidad de taxi, se vio sensiblemente afectado cuando la ARESEP dejó de aplicar la metodología que tradicionalmente había venido utilizando el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ya que en su lugar calculó las tarifas de este sector con base en el incremento del precio en los combustibles y en los salarios, así como las variaciones generadas en el tipo de cambio del colón con respecto al dólar y más recientemente, con base

en el Índice General de Precios al Consumidor. Esto ha ocasionado, según los taxistas y la misma ARESEP, un rezago en las tarifas de este servicio. Por tal motivo la Defensoría de los Habitantes realizó una instancia de medición ante la Reguladora General, solicitándole aprobar, lo antes posible, una metodología para regular tarifariamente el sector de taxis.

La respuesta por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ha sido positiva y ya se han establecido los mecanismos de coordinación para iniciar el análisis de una nueva metodología que permita calcular las tarifas en la modalidad taxi, en la que tomarán parte el Consejo de Transporte Público, la Defensoría de los Habitantes, los taxistas y la ARESEP, lo que permitirá establecer tarifas con base en principio de servicio al costo, como lo establece la ley.

A continuación se presenta el dato de las audiencias de transporte público que se han atendido durante este periodo.

**CUADRO No. 9**  
**Participación en Audiencias Públicas tarifarias**

<i>Asunto / ruta</i>	<i>Tipo de intervención</i>
<b>Audiencia pública: Rutas 678 y 699</b> San Isidro – Puerto Jiménez y San José – San Isidro – Puerto Jiménez	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 739</b> Siquirres – Indiana III y viceversa.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 1245</b> Atenas-Barrio Fátima-Barrio Mercedes-Bajo Cacao-San Isidro – Los Mangos – Altos de Naranjo – Rincón y Viceversa.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 738</b> Siquirres – La Perla – Extensiones y viceversa.	Oposición
<b>Audiencia pública: Modalidad Taxi</b>	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 1235-297</b> Alajuela-Villa Hermosa-El Llano-Brasil-Seguro Socia.	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 140-140BS-140 Ext.</b> San Isidro – Urbano; San Isidro – Palmares; San Isidro – San Andrés – Bo. Boston- Tierra Prometida	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 400BS</b> Busetas Heredianas, S.A.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 694 BS</b> Puntarenas-Calle El Arreo	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 703-703SD</b> San José-Limón, Servicio Regular y Directo	Oposición

<b>Audiencia pública: Rutas 724-733-736-740 y 747</b> Guápiles-Limón, Guápiles-Siquirres, Urbano de Guápiles, Limón-Matina-Batán-Limón Dos mil-Corina-Estrada-Saborío-Quito-28Millas-Las Brisas de Veragua, Guápiles-Guácimo, Limón-Moin-Villa del Mar-El Bosque.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 400BS</b> Busetas Heredianas, S.A.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 694 BS</b> Puntarenas-Calle El Arreo	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 703-703SD</b> San José-Limón, Servicio Regular y Directo	Oposición. La audiencia de esta ruta fue suspendida por orden de la Sala Constitucional. Está pendiente la audiencia.
<b>Audiencia pública: Ruta 251</b> Atenas-Sabana Larga-Barrio Jesús y viceversa	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 400 y 420</b> San José-Heredia; San José-Guararí y San José-Los Lagos-La Milpa	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 724-733-736-740 y 747</b> Guápiles-Limón, Guápiles-Siquirres, Urbano de Guápiles, Limón-Matina-Batán-Limón Dos mil-Corina-Estrada-Saborío-Quito-28Millas-Las Brisas de Veragua, Guápiles-Guácimo, Limón-Moin-Villa del Mar-El Bosque.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 509</b> Cañas-Upala	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Rutas No. 20-21-22-408 y 439</b> San José-Tibás y ramales, San Miguel – Los Angeles – Santo Domingo	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 401</b> San José-Santo Domingo de Heredia	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Rutas 724, 733, 736, 737, 740 y 747</b> Limón-Moín, Urbano de Guápiles, Guápiles-Limón, Limón-Matina-Batán-Limón Dos Mil- Corina-Estrada-Saborío-Quito-Victoria-28 Millas-Las Brisas de Veragua, Guápiles-Guácimo y Guápiles-Siquirres.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.

<b>Audiencia pública: Ruta 14 y 14 BS</b> San José – Pavas y ramales	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 90-94-1 y 82</b> San José – Hatillo y ramales	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 157-124-170-194-634</b> San José – San Ignacio de Acosta, San José – San Gabriel de Aserrí, Parrita – Bijagual, San Ignacio de Acosta – Teruel, San José- Turrujal de Acosta.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 40 A, 41, 41 A, 42 y 42 A</b> Moravia-La Isla, Moravia-San Blas-San Rafael, Moravia-Los Sitios, San José-San Antonio de Coronado-Romillos, San José-Dulce Nombre de Coronado.	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 505</b> San José-Peñas Blancas.	Oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 9, 9 A, 9BS, 11 A, 11 B, 11 C, 11 D y 12 BS</b> San José-San Antonio de Escazú, Barrio El Carmen, El Curio, Escazú Centro, Escazú-Bebedero-Vista de Oro, Barrio Corazón de Jesús-San José-Escazú-Barrio El Carmen Bebedero.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición
<b>Audiencia pública: Rutas 02-02 A</b> San José – Sabana Cementerio – Barrio La Pitahaya.	Oposición.
<b>Audiencia pública: Rutas 59 y 61</b> San José – Curridabat-Barrio La Lía y San José-Tirrasas por Curridabat	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 217</b> San José – Belén-La Reforma-LA GUÁCIMA-SAN RAFAEL-URBANIZACIÓN LA PAZ	Oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 158</b> San José-Piedras Blancas de Mora.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición
<b>Audiencia pública: Ruta 430</b> Heredia-Santa Bárbara por Barrio Jesús	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 232</b> Alajuela-San Isidro-Sabanilla	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición.
<b>Audiencia pública: Ruta 228</b> Alajuela-Chilamate	<b>Oposición</b>



<b>Audiencia pública: Ruta 618</b> Puntarenas – El Roble y viceversa	<b>Oposición</b>
<b>Audiencia pública: Ruta No. 423</b> Heredia-Getsemani-Barrio Santísima Trinidad-El Alto y La Joaquina	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición
<b>Audiencia pública: Ruta No. 100 y 100SD</b> San Isidro del General y viceversa.	Se analizó el expediente, no se encontró motivo de oposición
Tarifas modalidad taxi	Oposición
Tarifas buses Rutas 70-71-73	Oposición
Tarifas buses Rutas 05-05 A	No oposición
Tarifas buses Ruta 120	No oposición
Tarifas buses Ruta 10-10BS	No oposición
Tarifas buses Ruta 204-204SD	Oposición
Tarifas de buses Rutas 142 y 143	Oposición
Tarifas de buses Ruta 288	Oposición
Tarifas de buses Rutas 339	Oposición
Tarifas de buses Rutas 336-316	Oposición
Tarifas de buses Rutas 347-361	No oposición
-----	-----

## b. Fiscalización de Fondos Públicos

### i. Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social

Un habitante presentó ante la Defensoría de los Habitantes una denuncia relativa a la situación del Régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, misma que dio pie para hacer una investigación partiendo de las siguientes manifestaciones del interesado:

*"Manifiesta su inconformidad con el manejo irresponsable de dineros del Sistema Obligatorio de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social que está realizando el Estado. Indica que a la C.C.S.S desde el año 1998 hasta el 2000, el porcentaje que se ha dejado de pagar al Fondo de Salud (SEM) ha ido en aumento. Para el año 2000 el Estado había extraído (o no había remitido) al sistema la suma de 183 mil millones de colones.*

*Por otro lado, indica que sólo en el año 2000, el Estado como patrono no le remitió al Fondo de Salud de la C.C.S.S el 20% de las cuotas que le correspondía pagar, aproximadamente 9 mil millones de colones y que el Fondo de Salud de la CCSS tiene una gran cantidad de bonos del gobierno, el cual ni sus intereses paga, y es probable que las cuotas atrasadas del Estado que sumaban 52 mil millones de colones al final del 2000, también se convertirán en bonos del gobierno”.*

Con respecto a este asunto, la Defensoría de los Habitantes realizó la investigación del asunto y rindió informe con recomendaciones concretas para la Caja y para el Ministerio de Hacienda como se indica a continuación:

#### **A la Caja Costarricense de Seguro Social:**

- Constituir una Comisión Interinstitucional con la participación de la CCSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ANEP, ANDE, así como representantes de los trabajadores del sector privado. Esta Comisión tendría la misión de analizar a fondo la problemática del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y su sostenibilidad en el tiempo y dar las recomendaciones pertinentes a fin de lograr la sostenibilidad en el tiempo del Régimen de Pensiones. La Defensoría de los Habitantes ofrece su participación como coordinadora de la Comisión Interinstitucional.
- Con el fin de que el trabajo de la Comisión resulte realmente productivo, se recomienda a la CCSS contratar la elaboración un nuevo estudio mediante consultoría externa, para de lograr total objetividad en la investigación, para que evalúe el Fondo de Pensiones en forma integral y que además analice los regímenes de otros países que hayan comprobado ser exitosos, para que con base en todo ello brinde recomendaciones para la sostenibilidad a futuro de régimen, al menor costo posible para el trabajador.
- Elaborar un proyecto de ley para establecer mecanismos que impidan apartarse de los criterios de rentabilidad y seguridad a la hora de decidir sobre el destino de las inversiones, para evitar el desvío de fondos con criterios políticos o intereses particulares.

#### **Al Ministerio de Hacienda**

- Presupuestar y pagar los fondos adeudados correspondientes para que el Estado se ponga al día en el 100% de sus obligaciones con la Caja e informar a la Defensoría sobre los avances al respecto.
- Tomar las previsiones pertinentes para que el Estado pague sus obligaciones en efectivo para que la Caja pueda optar por inversiones más rentables y seguras libremente, a conveniencia de los asegurados, para lo cual se recomienda promover legislación en ese sentido ó para que el Estado sea obligado a equiparar las condiciones de sus títulos valores a la mejor opción del mercado, en condiciones similares de riesgo, cuando desee captar fondos del Régimen de Pensiones.

Sobre estas recomendaciones se solicitó rendir informe sobre lo actuado a ambas instituciones.

En junio de 2003 la División de Pensiones de la CCSS y el Ministerio de Hacienda, informaron a la Defensoría sobre lo actuado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones citadas.

La Caja Costarricense de Seguro Social textualmente indicó que:

*"...ha iniciado un proceso de análisis y discusión de la situación actual de su Seguro de Pensiones con los distintos sectores de representación de la población costarricense con el propósito de identificar alternativas de solución al problema de sostenibilidad económica y actuarial que se puso de manifiesto en el último diagnóstico que elaboran actuarios de la Institución.*

*Así las cosas, el tema de las inversiones y morosidad se aborda por nuestros técnicos y se presentan en una serie de documentos que ya fueron entregados a los distintos sectores la dinámica de trabajo consiste en desarrollar talleres donde se discutan dichos reportes técnicos y sobre todo se ofrezca más información a los trabajadores, gremios y representantes del Estado. Por tal motivo, y dada la metodología del trabajo que se realiza, no parece oportuno conformar otro grupo de trabajo en estos temas, que podría estar coordinado por la Defensoría de los Habitantes."*

En su informe, el Ministerio de Hacienda hizo algunas observaciones que se transcriben a continuación:

- En lo que respecta al incumplimiento en el pago de los aportes del Estado como tal, así como por los conceptos de Convenios Especiales, Centros Penales y Trabajadores Independientes, el Ministerio de Hacienda indicó que: *"En primer lugar nos permitimos diferir de esa Defensoría en cuanto a lo señalado, cuando se propone que el monto acumulado en un plazo muy corto indica que el crecimiento de la deuda será insostenible en corto tiempo"....el monto adeudado corresponde a las obligaciones por concepto de otros aportes que le corresponden como Estado. Estos aportes deben ser presupuestados y luego girados de conformidad con la programación de la ejecución financiera y de caja, de tal suerte que **la deuda que se ha generado ha obedecido bien a limitaciones a la hora de presupuestar**, ya que los criterios y bases para la estimación de los montos a trasladar ofrecen importantes niveles de veracidad, **como también a las limitaciones que se generan como producto del déficit fiscal.** (Resaltado propio)*

*Al afirmar que la deuda será insostenible en corto tiempo, nos parece que no se dimensiona adecuadamente la situación y, lo que es más cuestionable, **se supone que no se toma ninguna medida para superar las limitaciones que han originado el monto adeudado**, siendo que hemos enterado adecuadamente al medio sobre diferentes **esfuerzos que está realizando este ministerio con el propósito de corregir el problema fiscal**, ya habiéndose concretado importantes avances que también son de conocimiento público."*

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera que como se desprende de la misma respuesta de ese Ministerio no hay nada concreto que indique que el problema se está atacando en forma directa, es más una justificación de la situación expuesta por la Defensoría que un planteamiento claro de medidas específicas que lleven a una solución efectiva para el crecimiento de una la, lo que no sólo es un incumplimiento de un mandato de ley, sino también un atentado contra los derechos de los trabajadores.

- En relación con la afirmación de la Defensoría de los Habitantes de que en el informe de la CCSS *"no se hace referencia a la posibilidad de destinar una mayor proporción de los fondos a préstamos hipotecarios para construcción de viviendas."* El Ministerio señala que: *"...debe ser analizado con especial interés, dado que por tratarse de recursos que*

*serán utilizados para cancelar derechos jubilatorios y de pensión, la política de crédito debe tener un diseño tal, que garantice, no sólo la rentabilidad, sino, particularmente en este caso, la liquidez de las inversiones, características que precisamente se ofrecen en las inversiones que posee el SIVM en los títulos del Estado."*

Al respecto considera la Defensoría que esa liquidez es bastante relativa ya que pagar bonos con bonos no es precisamente una medida de liquidez. Además, ha indicado la CCSS que actualmente se cubren los egresos con lo que se recauda y queda un excedente que es el dinero que va al fondo de pensiones y que se invierte. También ha informado la Caja que la morosidad es sumamente baja en los préstamos para vivienda, lo que les da mucha estabilidad y además mayor rentabilidad; no obstante, la Caja en su respuesta omitió referirse a este asunto.

- El Ministerio en su respuesta indica no compartir el siguiente párrafo del informe de la Defensoría: *"Defensoría de los Habitantes coincide con el enfoque del denunciante toda vez que el Estado deberá **en el momento preciso** reintegrar a la CCSS los montos invertidos por ella en los diferentes títulos..."*, sin embargo, parece ser que ese Ministerio - a la hora de analizarlo y transcribirlo- omitió la parte del texto que aquí se resalta, con lo que cambia completamente el sentido, razón por la cual se entiende que hubo una mala interpretación por lo que se obvia el comentario que hace al respecto.

En lo que respecta a las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes el Ministerio de Hacienda contestó indicando que:

*"En lo que respecta a la presupuestación y pago de los aportes, debemos indicar que para el año 2003 se ha presupuestado el 100% de conformidad con las estimaciones de las diferentes variables involucradas en el cálculo de las transferencias por realizar. Las transferencias se han ejecutado conforme a la programación elaborada, en la cual se ha considerado la cancelación de la totalidad de los montos presupuestados.*

*A los efectos de la cancelación de la deuda de periodos anteriores, se está en los pasos finales para la suscripción de un convenio con la CCSS a los efectos de cancelarle las obligaciones pendientes mediante un esquema de canje de deuda, de manera que el Ministerio de Hacienda asumirá los servicios de algunos préstamos externos ya contraídos, el cual se tiene programado concluir en el presente mes.*

*Tal y como se realizó durante el año anterior, los pagos por transferencias correspondientes a los diferentes aportes se realizarán mediante pagos en efectivo. Independientemente de que se continuará ofreciendo a la CCSS la posibilidad de concretar sus inversiones financieras en Títulos del Gobierno de la República, presentándoles opciones que resulten atractivas conforme las condiciones de mercado y riesgo. Para este propósito, en lo que corresponde a este Ministerio no consideramos necesario promover modificaciones a la legislación aplicable. Corresponderá a la Tesorería Nacional, coordinar lo pertinente por lo que resta del año."*

Del análisis de las respuestas tanto de la CCSS como del Ministerio de Hacienda, la Defensoría consideró que existe voluntad de buscar una solución a la problemática del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.

En el caso del Ministerio de Hacienda, éste informa que el problema se solucionará a través de la presupuestación y pago en efectivo de las obligaciones del Estado con la CCSS en su totalidad y en cuanto a la deuda de años anteriores a través de un refinanciamiento obtenido mediante la compra de deuda de la CCSS. Al respecto la Defensoría considera que si bien no es lo óptimo,

ya que la recuperación no es inmediata, al menos se tiene una posibilidad de cobro con la que hasta ahora no se contaba.

En lo que respecta a la CCSS, presentó inicialmente una propuesta a los diferentes sectores de la sociedad para abrir un proceso de análisis y discusión de la situación actual del Seguro de Pensiones, para que posteriormente cada sector presente diversas propuestas de solución a un comité de la CCSS que se encargaría de utilizarlas como insumo para un planteamiento final de solución.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de que esta propuesta fue rechazada por diversos sectores, especialmente el de los trabajadores, quienes solicitaron abrir una mesa de trabajo junto con la participación de sindicatos, sector académico, patronal, estatal y la Defensoría de los Habitantes como observadora. Esta propuesta que fue aceptada por la Caja Costarricense de Seguro Social.

A la fecha de elaboración de este Informe, los arriba indicados se encuentran discutiendo sobre la metodología de trabajo que se va a adoptar para alcanzar el objetivo de elaborar una propuesta de solución al problema de sostenibilidad del Sistema de Pensiones.

Por su parte, los sindicatos pidieron en la Comisión que analiza la situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, una auditoría del Estudio Actuarial elaborado y presentado por la Caja Costarricense de Seguro Social- en el que aparentemente se evidencia la insostenibilidad del Sistema- a realizarse por expertos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Tanto la Comisión como esta última, se mostraron anuentes a que se realice, no obstante, la OIT lo condicionó a su disponibilidad de recursos para tal efecto.

Así las cosas y a partir de la respuesta obtenida de parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Hacienda, así como de los acontecimientos recién descritos, la Defensoría cerró este caso, para dedicarse a dar seguimiento a la labor de la mesa de trabajo que analizará la situación actual y las perspectivas del sistema vigente y propondrá alternativas de solución para el largo plazo, que permitan la protección de los derechos de los habitantes a una pensión por invalidez, vejez o muerte, según los principios de Seguridad Social que amparan a los habitantes de Costa Rica.

#### *ii. Gestión de cobro por parte de la CCSS y derecho a la información*

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia por parte de un habitante, en relación con la ineficiencia de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el cobro de las cuotas patronales que se encuentran en mora, específicamente, para el caso de una empresa organizada como sociedad anónima.

Admitida la queja para su estudio, la Defensoría de los Habitantes procedió abrir el expediente número 14341-25-2003 y a solicitar el informe respectivo a la Gerencia de la División Financiera de la CCSS.

- **Aspectos denunciados**

El denunciante manifestó que la empresa adeudaba a la CCSS alrededor de ₡350 millones, más fondos al Banco Popular por el atraso en el pago de las cuotas para los fondos de pensión. En su caso concreto, la empresa debía 35 cuotas patronales. Además indicó que existía una relación entre la empresa en cuestión y otra sociedad anónima, puesto que ambas pertenecían a la

misma familia y que la CCSS estaba facultada para aplicar el artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS sobre la unidad económica y recuperar lo adeudado.

Según el denunciante, las anteriores situaciones eran del conocimiento de la CCSS desde el mes de diciembre de 2002, a pesar de lo cual la Dirección Financiera de la CCSS continuaba tolerando el incumplimiento de la empresa.

- **Aspectos investigados**

La Defensoría de los Habitantes, en atención a la denuncia presentada solicitó a la Caja Costarricense de Seguro Social el informe respectivo. Posteriormente, dada la limitada información suministrada por la CCSS, solicitó una ampliación del informe.

En su primer oficio, la Gerencia Financiera indicó que en el caso denunciado se habían aplicado los instrumentos legales disponibles para recuperar las sumas adeudadas y que la Dirección de Cobros se encontraba revisando una propuesta de arreglo de pago solicitada por la empresa denunciada.

Respecto a las sumas adeudadas, la Gerencia Financiera indicó que el total era de ₡364.035.792,00 y que para su recuperación se habían realizado las siguientes gestiones:

**Cobro Judicial**

- Se había acusado a la empresa en cobro judicial hasta octubre de 2002.
- Se habían embargado bienes inmuebles.
- La empresa tiene orden de embargo contra vehículos.
- El vehículo placas 248938, marca BMW y modelo 1996, estaba detenido y en poder de la CCSS.

**Retención indebida**

- Que se había presentado en el Ministerio Público de Heredia de junio de 2000 hasta febrero de 2002 por un monto de ₡61.968.764,00
- Se había notificado la “prevención motivada” el 10 de enero de 2003 por los períodos de noviembre de 2000 a abril de 2001 (6 planillas), por un monto de ₡41.240.539,00
- El 15 de enero se había presentado un recurso de Revocatoria con apelación en subsidio, encontrándose en revisión el Proyecto de Resolución Final del Cierre de Negocios por Mora en el Pago de las cuotas, en la Gerencia Financiera.

Respecto a la aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la Caja, se indicó que el área de inspección de la Sucursal de la CCSS en Heredia, hizo la investigación respectiva y se encontraba revisando un escrito de oposición interpuesto por la empresa.

Luego, la Defensoría solicitó una ampliación del informe remitido, dado que las respuestas dadas en el mismo fueron escuetas y no concretaban logros, dejando la sensación de que a pesar de ser tantos los millones adeudados, no se le había dedicado toda la atención debida.

En su segundo informe el Gerente de la División Financiera de la CCSS, amplió las consultas realizadas por la Defensoría de los Habitantes, indicando que la deuda se encontraba en cobro judicial, debidamente presentada ante los Tribunales de Justicia, en octubre de 2002. Asimismo, se brindó un detalle de las acciones realizadas para el cierre de negocios por mora, de conformidad con el *“Reglamento para el cierre de negocios por mora en el pago de cuotas”*. Este proceso que notificó a la empresa el 10 de enero de 2003 y continuaba su trámite a la fecha de recibo del citado oficio.

Respecto a la aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS, la Gerencia Financiera remitió una cronología de las acciones ejecutadas desde el 10 de diciembre de 2002, fecha en que el quejoso presentó la denuncia formal a la Caja.

Continuando con el proceso de investigación en el mes de diciembre de 2003, la Defensoría de los Habitantes consultó a la Sucursal de la CCSS en Heredia, sobre el estado del arreglo de pago propuesto por la empresa a la Caja y la aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS a las empresas denunciadas. Esto por cuanto habían transcurrido siete meses desde el último informe rendido por la Gerencia Financiera.

En el informe remitido por la Jefatura de la Sucursal en Heredia de la CCSS, se indicó que el 19 de junio de 2003, la empresa denunciada había firmado arreglo de pago por un monto de \$878.376,24. Asimismo, que el caso de la aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS a las empresas denunciadas, aún se encontraba en estudio.

- **Resultados de la investigación**

Una vez finalizado el proceso de investigación y con base en la documentación remitida por la institución involucrada, la Defensoría de los Habitantes llegó a las siguientes conclusiones:

El artículo 31 de la Ley Constitutiva de la CCSS (Ley N°17 del 22 de octubre, 1943 y sus reformas) establece la obligación de esta entidad de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores así como gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos.

De los informes remitidos por la CCSS, se observó que la Institución procedió adecuadamente para recuperar las sumas adeudadas por la empresa denunciada y estaba en estudio la aplicación del artículo 51 de su Ley Constitutiva, en el caso de la segunda empresa, según lo denunciado por el quejoso.

Sin embargo, las respuestas dadas por la División Financiera de la CCSS a las consultas y denuncia del quejoso y a la misma Defensoría de los Habitantes en la primera solicitud de información; no respondieron a las necesidades de ambos usuarios. En el caso del habitante, la primera respuesta que recibió fue sucinta y se limitó a indicar que la Sucursal de Heredia se encontraba realizando las gestiones de cobro para recuperar los adeudos y respecto al caso de la segunda empresa incluida en la denuncia se indicó, que había solicitado el respectivo estudio de inspección a la Sucursal de Heredia. En la segunda solicitud realizada por el interesado, a pesar de que la misma fue trasladada por la Junta Directiva de la CCSS a la Gerencia de la División Financiera de la CCSS, la respuesta tampoco cumplió con lo solicitado.

Un problema similar enfrentó la Defensoría de los Habitantes en la respuesta a la solicitud de información, siendo que este órgano se vio en la necesidad de solicitar una ampliación al informe remitido por la CCSS y un nuevo informe a la Sucursal de Heredia.

Sobre el primer informe de la CCSS la Defensoría le indicó que la respuesta no fue satisfactoria en el tanto resultó demasiado escueta, no logró concretar ningún resultado y dejó una sensación de que a pesar de ser tantos millones lo que adeuda la empresa, la Institución no había dedicado la atención debida.

A pesar de lo anterior, la documentación remitida por la CCSS en los demás informes permitió observar que actuó adecuadamente y con apego al marco legal para recuperar las sumas



adeudadas por la empresa, y que además, se han realizado las acciones pertinentes para la aplicación del artículo 51 a las empresas denunciadas. No obstante, esta Defensoría consideró que debido a la escasa y limitada información suministrada en su oportunidad al interesado, ha existido base para considerar que la CCSS fue negligente en la atención de la denuncia.

Por lo anterior, la Defensoría consideró oportuno recordar a la CCSS su obligación como institución pública de brindar respuesta adecuada a las consultas de las y los habitantes, según se establece en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política de la República, y el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional (Ley número 7135 del 11 de octubre de 1989). Asimismo, se recordó a la CCSS que el derecho a la información no significa solamente garantizar el acceso ciudadano a la información de las diferentes instituciones del sector público; sino que implica también la obligación de los entes públicos de generar y brindar la información completa, acorde con los requerimientos del solicitante, parte integral de la rendición de cuentas.

- **Recomendaciones de la Defensoría**

Con base en la investigación realizada, la Defensoría de los Habitantes emitió las siguientes recomendaciones:

*A la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social:*

- Instruir a las diferentes dependencias de la CCSS a atender oportuna y adecuadamente las solicitudes de información de los habitantes y otras instituciones, según se establece en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional (Nº7135). De manera que la información que se suministre al habitante o institución, sea lo más completa y clara posible, y satisfaga las inquietudes que le dieron origen.

*A la Jefatura de la Sucursal de la CCSS de Heredia*

- Comunicar a esta Defensoría la decisión que finalmente se tome en relación con la aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS a las empresas referidas.
- **Cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría**

En el mes de febrero de 2004, la Gerencia Financiera de la CCSS informó a la Defensoría sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la CCSS. En este sentido, respecto a la atención de la recomendación dada a la Presidencia Ejecutiva, indicó que la Presidencia Ejecutiva giró instrucciones a las Gerencias de la División para atender la recomendación sobre el suministro de información en forma oportuna y adecuada, cumpliendo con las disposiciones legales relacionadas con esta materia.

Por su parte, la Jefatura de la Sucursal de Heredia de la CCSS informó a la Defensoría que el 19 de junio de 2003, la empresa cuestionada había firmado un arreglo de pago con la Caja, por un monto de \$878.376,24. Asimismo, que el caso para la posible aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS a las empresas en cuestión, aún se encontraba en estudio.

Sobre este asunto, el 28 de enero de 2004 el Director de la Región de Sucursales de la CCSS instruyó al Director de la Sucursal de Heredia para que atendiera lo solicitado por la Defensoría dentro del plazo establecido para los efectos.

Posteriormente, el 10 de febrero de 2004 el Gerente de la División Financiera de la CCSS informó a la Defensoría sobre la atención a la recomendación dada a la Sucursal de Heredia, manifestando que en el trámite de aplicación del artículo 51 de la Ley Constitutiva a las empresas referidas, se estaba atendiendo el recurso de apelación presentado por el patrono según lo establecida en la normativa, e indicando que una vez que el informe quedara en firme se comunicará lo que en derecho corresponda.

Por último, el 16 de marzo de 2004, la Subgerencia General de la División Financiera de la CCSS indicó a la Defensoría que el recurso de apelación presentado por la empresa había sido declarado sin lugar, por tanto la resolución emitida ratificaba la aplicación de la responsabilidad solidaria establecido en el art. 51 de la Ley Constitutiva de la CCSS, en el sentido de que la segunda empresa es responsable solidaria por las acciones u omisiones para con la institución de la primera empresa denunciada, siendo que por virtud de dicha resolución se dio por agotada la vía administrativa.

*iii. Desarrollo de un Proyecto Agroindustrial con Fondos del Programa de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario*

La Defensoría inició la investigación solicitud del Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa Comercializadora de Palmito de Pejibaye R.L. (COOPROPALMITO R.L.) y fue consignada en el expediente número 14129-25-2003.

- **Antecedentes**

En el año 1997 la Cooperativa Comercializadora de Palmito de Pejibaye R.L. (COOPROPALMITO R.L.) suscribió un crédito por ₡85 millones con el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), entidad que administraba los fondos del Programa de Reconversión Productiva para el sector agropecuario. El propósito del empréstito era construir una planta de proceso para palmito de pejibaye en beneficio de los asociados. La idea de la Cooperativa era construir una planta que procesara 5.000 palmitos diarios.

Al pasar la administración del Programa de Reconversión Productiva del PIMA al Consejo Nacional de Producción (CNP), la ejecución del proyecto sufrió un retraso de ocho meses, y posteriormente, fue sometido a varias revisiones, reformulaciones y ampliaciones por parte del CNP. Siendo que en el último convenio, el proyecto totalizó la suma de ₡505.507.372, excluyendo el préstamo para la reactivación de las 876 hectáreas de siembra de palmito.

Según la gerencia de la Cooperativa, en la aprobación de las modificaciones y empréstitos al proyecto original, la Administración de COOPROPALMITO firmó con el CNP convenios y contratos sin contar con la aprobación de la Asamblea General de Asociados de la Cooperativa, requisito establecido en el artículo 44, literal e) del Estatuto Social de creación de la Cooperativa.<sup>1</sup>

- **Aspectos denunciados**

Los principales aspectos denunciados por la Cooperativa en su relación con el CNP se detallan en el documento *“Relación de Hechos entre COOPROPALMITO y el CNP”* de fecha 22 de agosto de 2002. En dicho documento se reseña desde el punto de vista de la Cooperativa, las situaciones y omisiones del CNP en el desarrollo del proyecto. Otros aspectos denunciados están contenidos

---

<sup>1</sup> En el artículo 44 se establecen las obligaciones y atribuciones del Consejo de Administración, particularmente el literal e) dispone lo siguiente: *“Contratar préstamos y hacer negociaciones, siempre que dichos compromisos no sean superiores al 50% del capital pagado a la Cooperativa”*.

en diversos oficios de la Cooperativa. En general, los principales aspectos denunciados son los siguientes:

- La existencia de errores en la formulación del proyecto, la cual fue realizada por el CNP.
- Descuido por parte del CNP en la aprobación de los créditos dados al proyecto.
- Lentitud en los desembolsos de los créditos aprobados al proyecto.
- Falta de seguimiento del CNP en la ejecución del proyecto.
- Que los socios de la Cooperativa fueron prácticamente obligados a firmar pagarés a favor del CNP como garantía de deudas del proyecto, llevándolos más allá del principio de responsabilidad limitada al capital aportado.
- Que el proyecto fue sobredesarrollado compulsivamente por el CNP a espaldas de la base Cooperativa, para acomodarlo a intereses de un tercero.
- Violación explícita del CNP al último convenio firmado con la Cooperativa.
- Incumplimiento del ordenamiento jurídico en la firma de la mayoría de los convenios, prendas, hipotecas y pagarés, en los que no medió acuerdo de la Asamblea General de la Cooperativa autorizando las firmas; acuerdo que era obligatorio conforme al Estatuto Social de creación de la Cooperativa.
- **Aspectos investigados**

La Defensoría de los Habitantes en atención de la denuncia planteada, solicitó el informe correspondiente a la Presidencia Ejecutiva del CNP. Luego, solicitó una ampliación del informe remitido.

En la primera solicitud de información la Defensoría consultó sobre los aspectos denunciados por la Cooperativa y solicitó una copia certificada de los expedientes (técnico, legal, financiero, administrativo, etc.) que lleva el CNP sobre el préstamo y el proyecto de reconversión productiva realizado con la Cooperativa.

En su respuesta, la Presidencia Ejecutiva del CNP indicó que la Institución había realizado ingentes esfuerzos para apoyar a la Cooperativa mediante distintos proyectos directos e indirectos. Específicamente, el Presidente Ejecutivo manifestó lo que el Programa de Reconversión Productiva había otorgado ¢584,9 millones en tres proyectos, y en forma indirecta ¢19,99 millones no reembolsables. Que además del apoyo financiero del CNP, el sector agropecuario brindó apoyo en recurso humano durante los últimos cinco años.

Asimismo, el Presidente Ejecutivo indicó que a pesar del esfuerzo realizado por el CNP no había sido posible alcanzar buenos resultados en el desempeño del proyecto, dado que una serie de circunstancias presentadas alrededor de los proyectos, más problemas internos de la Cooperativa habían limitado el buen desempeño y desarrollo. Esta situación llevó al CNP a nombrar una comisión Ad Hoc a mediados del año 2002 la cual brindó un informe el 15 de julio de 2002, cuyas principales conclusiones fueron las siguientes:

- No realizar a COOPROPALMITO R.L., el desembolso pendiente, debido al alto riesgo de que el fondo revolutivo no se recupere y se convierta en un préstamo más.

- Obligar a COOPROPALMITO R.L., a depositar todos los fondos de recuperación de ventas en la cuenta mancomunada con el CNP.
- Realizar desembolsos sólo respaldados por factura de compra.
- COOPROPALMITO R.L., deberá cumplir con los compromisos adquiridos por el CNP, para reponer los fondos del proyecto de fertilización de siembras y poner al día sus responsabilidades financieras por este proyecto. En las condiciones actuales de operación de la Cooperativa, no se recomienda readecuar esa deuda.
- La Administración de COOPROPALMITO R.L., deberá orientar su atención en gestiones para vender el "inventario contingente", además del producto exportable, como fuentes de capital de trabajo para las operaciones de la empresa.
- Se deberán renovar las garantías prendarias, especialmente el inventario de producto terminado, para garantizar que el CNP siempre disponga de una prenda que mantenga su valor en el tiempo. Esta prenda debe valorarse a precio de costo y no a precio de venta, identificándose preferiblemente por su volumen y no sólo por su precio; que la prenda sea en primera instancia producto exportable y sólo en último caso "inventario contingente", siempre que esté en condiciones óptimas para la venta y de más aceptación en el mercado.
- Someter a consideración del Consejo de Administración de COOPROPALMITO R.L., evaluar el cambio de Gerente.
- Insistir ante la Gerencia y el Consejo de Administración de COOPROPALMITO R.L., para que cumpla las responsabilidades atinentes a sus puestos, los cuales no deben confundirse como responsabilidades del CNP.
- Analizar la posibilidad de formar un consorcio regional de procesamiento agroindustrial, conformado por varias organizaciones plenamente identificadas y con potencial de éxito, que les permita asumir el proyecto reformulándolo y readecuándolo, tomando en consideración la posibilidad de diversificar los productos a procesar. Lo anterior permitiría ampliar la base social de los beneficiarios y viabilizar el proyecto industrial, ya que es criterio técnico que con sólo palmito difícilmente la empresa puede ser sostenible.

El Presidente Ejecutivo del CNP indicó que el informe de la comisión Ad Hoc, más un informe de auditoría realizado a la Cooperativa, se presentaron a la Junta Directiva del CNP, tomando este órgano el Acuerdo 35140, en donde autorizó a la Administración que lleve adelante el proceso de liquidación del Proyecto de COOPROPALMITO R.L. (Sesión 2419 Ordinaria, artículo 6, del 27 de noviembre de 2002).

Posteriormente, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Presidencia Ejecutiva del CNP un informe detallado y debidamente respaldado sobre el documento: *"Relación de hechos entre COOPROPALMITO y el C.N.P."*, elaborado por la Cooperativa y que describe, desde su punto de vista, el desarrollo del proyecto y el papel del CNP en el proceso.

Al respecto la Presidencia Ejecutiva del CNP hizo una descripción de los antecedentes del Proyecto de COOPROPALMITO R.L. y el convenio suscrito con el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). Indicó que desde su origen, el objetivo era la construcción de una Planta

Procesadora de Palmito de Pejibaye que permitiera una alternativa rentable para pequeños productores de la zona de influencia, de forma tal que se le otorgaban a la Cooperativa, recursos económicos para la construcción de la Planta, la adquisición de equipo de proceso y capital de trabajo.

Además, se hizo un recuento sobre los diferentes convenios suscritos por el CNP y la Cooperativa y los diferentes montos de financiamiento. Se indica que en total se invirtió en el Proyecto la suma de ¢505.507.372,00 sin considerar un préstamo por ¢27.686.085,00 para financiar la reactivación de 876 hectáreas de siembra de palmito de pejibaye.

Posteriormente, se describen las obligaciones contractuales de la cooperativa de acuerdo con el último convenio suscrito el 20 de setiembre de 2001, indicando que en los convenios suscritos se habían unificado las obligaciones de los convenios anteriores, por lo cual el CNP presumió que se avalaron y aceptaron los actos que se realizaron al amparo de la normativa contractual hasta esa fecha vigente.

El contenido de la *"Relación de Hechos entre COOPROPALMITO y el CNP"* fue rechazado por el CNP manifestando que la misma deposita en la Institución el fracaso de los Proyectos a cargo de COOPROPALMITO, como si fuera el CNP el encargado de desarrollar, ejecutar, administrar y lograr por sus propios medios los resultados del o los Proyectos. En este sentido el Presidente Ejecutivo del CNP indicó que no trataban de eludir responsabilidades, pero las afirmaciones que formula la Cooperativa dan una imagen distorsionada de la realidad.

El Presidente Ejecutivo del CNP manifestó que todos los proyectos fueron respaldados con criterios técnicos valederos y todos los Proyectos fueron formalizados con sendos convenios de crédito que fueron conocidos, analizados y aprobados por los representantes de la Cooperativa, por lo cual, no aceptan que los personeros de la Cooperativa afirmen que se desconocían los alcances de los mismos y que "todo se debe al engaño y mala fe institucional".

De lo anterior, cabe indicar que el Presidente Ejecutivo del CNP no se refirió de forma específica a los errores y omisiones que se le atribuyen en el documento de "Relación de Hechos", según la solicitud realizada por la Defensoría de los Habitantes.

En su segundo informe, la Presidencia Ejecutiva enumeró las acciones ejecutadas por el CNP para apoyar el proyecto, indicando que a pesar de todos los esfuerzos desarrollados no fue posible alcanzar buenos resultados en el desempeño del proyecto principal, el cual es la planta para la industrialización de palmito de pejibaye; situación que llevó a la Junta Directiva del CNP a tomar el acuerdo de liquidación del proyecto.

Como parte de la investigación, la Defensoría de los Habitantes consultó al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), sobre la existencia de una solicitud del CNP para que esa Institución disuelva COOPROPALMITO R.L. En su respuesta, el Director Ejecutivo del INFOCOOP manifestó que sí existe dicha solicitud y que en ella se pide la declaración de disolución de la Cooperativa.

Finalmente, la Defensoría solicitó la opinión de la Administración de la Cooperativa sobre la información remitida por el CNP en los informes rendidos. Al respecto, el Presidente, el Secretario y el Gerente de la Cooperativa manifestaron que los ¢1,6 millones que se indicaron no se habían desembolsado totalmente; que de los ¢27,7 millones para reactivación de las plantaciones de palmito, los jefes del CNP toleraron que la administración anterior de la Cooperativa les cambiara el destino para ser utilizados en gastos corrientes de la planta. Respecto al manejo de las inversiones, se indica que el documento *"Relación de Hechos entre*

*Coopropalmito y el CNP* explica ampliamente las circunstancias que caracterizaron el mal desarrollo de las inversiones y en relación con los estudios de mercado que indica el CNP que se desarrollaron, la Cooperativa señala que no han tenido conocimiento de ninguno.

- **Resultados de la Investigación**

El estudio del caso permitió a la Defensoría llegar a las siguientes conclusiones:

- Al pasar el Programa de Reconversión Productiva del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) al Consejo Nacional de Producción (CNP), esta institución reformuló el proyecto en diversas ocasiones ampliando el financiamiento del mismo en varias oportunidades.
- En la información remitida por el CNP y por COOPROPALMITO R.L. no figuran los acuerdos de la Asamblea de Asociados autorizando a la Administración de la Cooperativa a suscribir los convenios de ampliación del proyecto original, según lo requerido por el Estatuto Social de creación de la Cooperativa.
- El CNP no solicitó los acuerdos de Asamblea de Asociados que autorizan a la Administración de la Cooperativa a suscribir los convenios de ampliación del proyecto financiado originalmente por el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario.
- El CNP como institución que financia el proyecto, no realizó de forma efectiva su función de seguimiento, siendo que la planta se construyó sin los permisos y los planos legales respectivos, y se destruyó parte de la infraestructura edificada con una pérdida estimada en siete millones de colones.
- La Cooperativa no poseía capacidad gerencial y administrativa suficientes para asumir el proyecto, situación que no fue evaluada adecuadamente por el CNP, lo cual ha puesto en riesgo los recursos públicos del Programa de Reconversión Productiva, el patrimonio de la Cooperativa y los recursos de sus asociados.
- La Administración de la Cooperativa suscribió convenios con el CNP por encima de sus potestades legales.
- La Administración de la Cooperativa no realizó un seguimiento oportuno del proyecto en aras de lograr que los comercializadores y asesores contratados por el CNP tuvieran límites y respondieran por sus actos.
- La Asamblea General de asociados no presentó mecanismos de seguimiento y fiscalización adecuados para supervisar al Consejo de Administración, el desarrollo del proyecto y la rendición de cuentas por parte de la Administración de la Cooperativa.
- A pesar de las diferentes reformulaciones, cambios y ampliaciones del Proyecto original, la Planta Agroindustrial se encuentra edificada, infraestructura catalogada como modelo, la cual tiene un valor estimado de ₡180.000.000,00.
- Que tal como están las condiciones financieras de los créditos dados por el CNP, la Cooperativa y el proyecto no se encuentran en capacidad para hacer frente a las obligaciones financieras.

En la evaluación documental sobre la problemática de la situación en torno al proyecto, la Defensoría realizó las siguientes consideraciones:

### **Sobre el Programa de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario**

El Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario surgió como una necesidad de la sociedad costarricense ante la coyuntura adversa que enfrenta el sector debido a los procesos de apertura económica y de globalización que enfrenta el país.

De acuerdo con el documento: *"Lineamientos Generales del Programa de Reconversión Productiva para el sector agropecuario"*, el Programa pretende dinamizar el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario para reducir el rezago que presenta en relación con los demás sectores productivos de la economía nacional, para beneficio de los pequeños y medianos productores y la población rural del país.<sup>2</sup> De acuerdo con este documento de orientación, los recursos para reconversión productiva no son subsidios o ayudas compensatorias para los agricultores, sino que su destino es el financiamiento de proyectos de inversión para el logro del desarrollo del sector agropecuario.

Según el referido documento de lineamientos de política, el Programa se concibe como un proceso gradual, dinámico, flexible, sin plazo definido, con planes y proyectos de rentabilidad social y económica y que obedecen a las necesidades de las comunidades rurales. Estas características hacen del Programa un medio para aumentar el bienestar social de la población y reducir la pobreza en las zonas rurales.

Los personeros de la Administración Superior del CNP, han manifestado ante la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que investiga al Programa de Reconversión Productiva (Expediente N°14.947), que el éxito del Programa debe medirse en términos económicos y sociales y no necesariamente en términos financieros.

Por otra parte, la Contraloría General de la República, en su informe N°DFOE-AM-22/2002, señaló que la implementación del Programa de Reconversión Productiva, ha presentado diversos problemas. Específicamente, manifestó el CNP no ha efectuado una gestión efectiva en lo que respecta a la evaluación de los proyectos, lo cual ha generado un impacto negativo en el cumplimiento de los objetivos de la reconversión productiva.<sup>3</sup>

### **Sobre el desarrollo del Proyecto con Coopropalmito R.L.**

La Contraloría General de la República en su informe N°DFOE-AM-22/2002, señaló que el proceso de diseño, formulación, aprobación, ejecución y control de los proyectos productivos constituye el principal instrumento operativo a disposición del CNP para lograr los objetivos que establece la Ley, cuales son la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, para lograr su inserción en el mercado internacional.<sup>4</sup>

Además, la Contraloría indicó que el concepto de "proyecto" en el marco de la reconversión productiva, debe entenderse como una iniciativa concebida para la satisfacción de una

<sup>2</sup> Documento: *"Lineamientos Generales del Programa de Reconversión Productiva para el sector agropecuario"*. Junta Directiva, Consejo Nacional de Producción. Sesión Ordinaria N°2017 del 29 de julio de 1998.

<sup>3</sup> Ibid. Pág. 18.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, División Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente. Informe N° DFOE-AM-22/2002. Del 29 de noviembre de 2002. Pág. 11-12.



determinada necesidad, que conlleva un análisis pormenorizado de sus antecedentes, necesario para establecer la viabilidad técnica y financiera y para definir la conveniencia de efectuar la inversión requerida. Desde esa perspectiva, es responsabilidad del CNP, como administrador del Programa y garante de su correcto funcionamiento, establecer un proceso de diseño, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, que sea sistemático e integral.

De esa forma, la evaluación que se aplique a los proyectos debe permitir la determinación adecuada de la viabilidad técnica y financiera y minimizar los riesgos inherentes que se originan en un Sector Agropecuario diverso y complejo y el seguimiento y control sobre la ejecución de los proyectos debe ser permanente y generar las alertas necesarias para tomar acciones correctivas en forma oportuna, de manera que se cumpla con los planes de inversión aprobados.<sup>5</sup>

De acuerdo con la investigación de la Defensoría, los estudios de factibilidad y las posteriores ampliaciones y reformulaciones del proyecto de COOPROPALMITO R.L., se elaboraron con la participación de profesionales del CNP. Esta institución participó en la formulación del proyecto, lo financió y brindó el seguimiento. Los desembolsos de los préstamos se realizaban según el cumplimiento del plan de inversión. No obstante, el seguimiento dado por la institución ha sido deficiente, siendo que la planta se construyó sin los planos y permisos legales respectivos y parte de la inversión se malogró cuando el CNP ordenó destruir parte de la infraestructura edificada.

Debido a lo anterior, la cual al parecer se ha presentado en varios proyectos financiados por el CNP (Informe de la Contraloría N° DFOE-AM-22/2002), el Presidente Ejecutivo del CNP indicó a la Comisión Legislativa que investiga al Programa de Reconversión Productiva, que la institución se ha constituido en juez y parte de los proyectos que financia. Primero sus funcionarios, en el afán de resolver los problemas en sus regionales, se dedican a conocer las ideas que tiene las organizaciones, a darles forma, hasta construir una propuesta y un estudio de proyecto que se financiará con fondos del Programa. Posteriormente, esos mismos funcionarios son los que formulan la factibilidad del proyecto, le brindan seguimiento y hacen las valoraciones.<sup>6</sup>

Lo expresado por el Presidente Ejecutivo del CNP podría explicar, pero no justificar, el por qué siendo que funcionarios del CNP participaran en las formulaciones y ampliaciones del Proyecto de COOPROPALMITO R.L., se haya sobredimensionado la capacidad de la planta por encima de lo realmente factible, para las condiciones de producción de la zona y para las condiciones del mercado meta, de manera que actualmente, procesando palmito, el proyecto no puede hacer frente a la deuda con el Programa de Reconversión Productiva.

En general, para la Defensoría de los Habitantes, el desarrollo y ejecución del proyecto presenta diversos errores de omisión, formulación, ejecución, administración y seguimiento. Por estos errores corresponde responsabilidad tanto a la Asamblea de Asociados de la Cooperativa, al Consejo de Administración de la Cooperativa y al CNP, ésta última como la institución administradora y responsable de los recursos del Programa de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario.

Cabe indicar que a pesar de los problemas apuntados, al parecer el objetivo del proyecto se logró, dado que el mismo era la construcción de una Planta Procesadora de Palmito de Pejibaye

---

<sup>5</sup> Ibid. Pág. 12.

<sup>6</sup> Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales. Asamblea Legislativa. Comisión Especial Expediente No. 14.947. Acta No. 30. Pág. 24.

que permitiera una alternativa rentable para pequeños productores de la zona.<sup>7</sup> No obstante, el problema actual que enfrenta el proyecto parece ser financiero, al no poder hacer frente a la deuda con el programa de reconversión productiva del CNP.

### **Disponibilidad del CNP para continuar el Proyecto de Coopropalmito R.L.**

De acuerdo con la Cooperativa y según lo manifestado por el Director Regional de la Zona Atlántica del CNP a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, las instalaciones agroindustriales desarrolladas en el proyecto de Coopropalmito, constituyen una fuente de generación de riqueza y de empleo para la región.

La planta de proceso construida, es calificada como una “planta modelo” y ha operado eficientemente durante el año 2003. No obstante, dadas las circunstancias de la deuda con el CNP, es imposible que sólo procesando palmito se puede hacer frente al empréstito en las condiciones en que se encuentra la deuda. La administración de la Cooperativa considera que es posible reestructurar el proyecto incluyendo la diversificación de la producción de manera que el proyecto pueda continuar con su labor económica y social en la Región.

Los personeros del CNP (Presidente Ejecutivo, Gerente General, Director Regional y Auditor General) indicaron a la Comisión Legislativa que investiga el Programa de Reconversión Productiva, que la Institución tiene apertura para continuar con el proyecto siempre que se cuente con un estudio que muestre las posibilidades del proyecto y las condiciones que lo harían rentable desde el punto de vista financiero, económico y social.

No obstante, a pesar de lo indicado, el 29 de mayo de 2003, la SubGerencia General de dicha institución solicitó al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo la disolución de la Cooperativa; debido a que su endeudamiento con el CNP respecto al capital social, había superado los parámetros establecidos por el INFOCOOP. Situación que al parecer se daba desde el primer financiamiento del proyecto.<sup>8</sup>

De acuerdo con las manifestaciones vertidas por las Autoridades del CNP y las necesidades manifiestas de las y los productores y medianos productores agropecuarios de la Región Huetar Atlántica, la Defensoría de los Habitantes considera que la infraestructura edificada constituye una oportunidad de desarrollo para la región. A pesar de las situaciones adversas presentadas en el desarrollo del proyecto, la sociedad costarricense realizó la inversión para dotar a la región de una planta procesadora capaz de elaborar y envasar alimentos agrícolas en conserva.

De esta forma, el esfuerzo realizado no debería ser descartado y por tanto, es necesario el estudio de opciones que permitan que la planta contribuya con el crecimiento económico de la zona y posibilite la recuperación de recursos. Esto para que el fondo de Reconversión Productiva pueda seguir apoyando los esfuerzos de transformación de los medianos y pequeños productores agropecuarios.

No obstante, se hace necesaria una mayor investigación que permita elucidar la participación de las instituciones involucradas y el uso de los recursos invertidos en el proyecto, puesto que éstos no parecieran corresponder con la inversión en infraestructura realizada.

---

<sup>7</sup> Oficio PE 703 de fecha 1 de octubre de 2003, de la Presidencia Ejecutiva del CNP a la Defensoría de los Habitantes.

<sup>8</sup> Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales. Asamblea Legislativa. Comisión Especial Expediente No. 14.947. Actas No. 28, 30 31, 34, 35, 36 y 37.

- **Recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes**

**A La Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción**

- Ordenar la realización de un estudio integral que involucre los aspectos técnicos, agrícolas, económicos, financieros y sociales para el proyecto de reconversión productiva que el CNP ha desarrollado con la Cooperativa COOPROPALMITO R.L. (incluyendo la reactivación de las 876 hectáreas de siembra de palmito de pejibaye), de manera que se determinen las condiciones necesarias para que los proyectos sean factibles y se conviertan en una opción de desarrollo para los pequeños y medianos productores agropecuarios de la zona de influencia del mismo. Este estudio deberá constituir la base para una eventual renegociación entre el CNP y la Cooperativa COOPROPALMITO R.L. y deberá ser realizado por un ente independiente tal como una universidad pública o instituto adscrito a la misma, tal como podría ser el caso del Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional y en la realización de dicho estudio se deberá contar con la participación y supervisión del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.
- Aprobar recursos no reembolsables del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario para la elaboración del estudio solicitado en el punto anterior.
- Solicitar al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo la suspensión del acto de disolución de la Cooperativa Coopropalmito R.L., en espera de los resultados del estudio integral solicitado en el punto anterior, siendo que el mismo debería constituir la base para un nuevo Convenio entre la Cooperativa y el CNP para hacer viable el proyecto de reconversión productiva desarrollado.
- Abrir un proceso de investigación para determinar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de los funcionarios del CNP relacionados con el proyecto de reconversión productiva (incluyendo la reactivación de las 876 has de siembra de palmito de pejibaye) desarrollado por la institución y la Cooperativa Coopropalmito R.L.

**Solicitud a la Contraloría General de la República**

- Realizar una auditoría operativa y financiera sobre la relación crediticia y la ejecución de los proyectos de reconversión productiva del Consejo Nacional de Producción con la Cooperativa Coopropalmito R.L. y determinar las consecuencias jurídicas que pueden producir los actos de dichas instancias y las responsabilidades que eventualmente correspondan.

**Sugerencia al Consejo de Administración de Coopropalmito R.L.**

- Que COOPROPALMITO R.L. deberá asesorarse previamente con el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), sobre la suscripción de convenios o cualquier tipo de contratos con entidades públicas y privadas, que puedan comprometer su permanencia o desnaturalizar la organización cooperativa como tal, según las disposiciones legales que rigen este tipo de organizaciones.
- Ordenar la realización de un estudio técnico y legal sobre el desarrollo de los proyectos de reconversión productiva con el CNP para elucidar la participación y grados de responsabilidades civiles y penales de los diferentes miembros administrativos y

asociados. Con base en dicho estudio presentar las denuncias del caso ante los Tribunales de Justicia ue correspondan.

Al momento de elaborar el presente informe, se encuentra en estudio un recurso de reconsideración interpuesto por el CNP. Mientras tanto, el INFOCOOP acogió la recomendación de la Defensoría.

*iv. Seguimiento de la investigación sobre la situación de varias Cooperativas bananeras de la zona sur del país y el fracaso del Fideicomiso Fibasur S.A.-Cooperativas*

En esta sección se presentan las acciones tomadas por la Defensoría de los Habitantes dentro del proceso de seguimiento de las recomendaciones vertidas en el Informe Final del Expediente 12086-25-2002-QJ, fideicomiso FIBASUR S.A.-COOPROSUR R.L.

- **Recomendaciones de la Defensoría**
- **Al Consejo de Gobierno de la República** instruir al Presidente de la Junta Directiva de CORBANA, el cual es nombrado por este Consejo, a gestionar una auditoría externa sobre la actuación de la empresa FIBASUR en el desarrollo del proyecto y su eventual fracaso. Además, conformar una comisión de alto nivel con la participación de las instituciones del sector para desarrollar un proyecto agrícola rentable que contribuya a paliar la situación económica y de desempleo de la zona sur.
- **A la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa** conformar una comisión legislativa para analizar y proponer soluciones a la difícil situación socioeconómica que atraviesa la Zona Sur del país, dada su vocación agrícola, potencial y atraso en desarrollo con respecto a las otras regiones.
- **Al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo** tomar medidas para evitar que entes cooperativos suscriban contratos con terceras empresas, prescindiendo de mecanismos reales y efectivos de fiscalización, supervisión y control de la actividad empresarial desarrollada y realizar una investigación que explique y fundamente el fracaso de los proyectos de las seis cooperativas de la zona sur del país bajo la figura del fideicomiso, que además aclare y sustente las razones por las cuales el INFOCOOP quedó excluido durante el proceso de definición y gestión de los proyectos.
- **Al Banco Nacional de Costa Rica** la conformación de dos Órganos Directores de Procedimiento con la finalidad, primero de revisar la actuación del funcionario del Banco que es Director en la Junta Directiva de CORBANA y Jefe del Departamento de Crédito al sector bananero y en segundo lugar, investigar las razones por las que el Banco Nacional aceptó que la empresa FIBASUR no honrara a cabalidad, durante los nueve años de operación del fideicomiso, los préstamos suscritos por las seis cooperativas, según los contratos suscritos.
- **A la Corporación Bananera Nacional (CORBANA)** realizar una evaluación integral técnica, agrícola, económica y financiera, del fracaso de los proyectos bananeros en las fincas de las seis cooperativas de la Zona Sur y analizar las causas del fracaso en la comercialización de la fruta.
- **Al Asentamiento Autogestionario Cooperativo de Productores del Sur (COOPROSUR R.L.)** asesorarse previamente con el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), sobre la suscripción de contratos de fideicomisos, o cualquier

tipo de contratos con entidades públicas y privadas, que puedan desnaturalizar la organización cooperativa como tal, según las disposiciones legales que rigen este tipo de organizaciones.

- **Situación de las recomendaciones y solicitud a la Contraloría General de la República**

#### **Con respecto a la recomendación dada al Consejo de Gobierno por intermedio del Presidente de la República**

Esta recomendación no ha sido atendida por cuanto la Presidencia de la República indicó en reiteradas notas que la *“CORBANA es una sociedad anónima y como tal se rige por su ley orgánica y supletoriamente por el Código de Comercio y Derecho Común. De esta forma, la recomendación hecha por la Defensoría de los Habitantes resulta improcedente, pues sería tanto como si el Estado interviniera en los asuntos propios de las empresas particulares»*. (Oficio del Presidente de la República del 3 de junio del 2002).

Luego de un intercambio de correspondencia entre la Defensoría de los Habitantes y la Presidencia de la República relativa a la figura de CORBANA, la Presidencia finalizó la discusión mediante oficio del 14 de octubre de 2002, en el que se reafirma la interpretación de la Presidencia sobre la naturaleza jurídica de CORBANA, indicando en el último párrafo lo siguiente: *«por último vale recordar que sobre el tema en cuestión, esta Presidencia se ha pronunciado en forma suficiente y clara, ya en tres oportunidades y mantiene y confirma su criterio –aquí reiterado–, por lo que aún cuando la Defensoría de los Habitantes asumiera que sus recomendaciones fueron objeto de recurso, se aclara a nueva cuenta que esa es la interpretación unilateral que hizo esa Institución; por lo que resulta un menester ineludible memorar, que al tenor de lo dispuesto por los ordinales 14 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y 32 de su Reglamento, las recomendaciones de esta Institución no son actos de imperio, ni tienen carácter vinculante o de acatamiento obligatorio»*.

No obstante, lo manifestado por la Presidencia de la República, la Corporación Bananera Nacional acató las recomendaciones dadas por la Defensoría.

#### **Con respecto a la recomendación a la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa**

Aunque no ha recibido respuesta oficial, la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales se encuentra analizando la situación de las cooperativas bananeras y en particular el desarrollo del fideicomiso FIBASUR (CORBANA), Banco Nacional de Costa Rica y Cooperativas Bananeras de la zona sur.

#### **Con respecto a las recomendaciones al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo**

El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) no recurrió el Informe de la Defensoría, no obstante, tampoco manifestó los avances en la implementación de las recomendaciones dadas. Por ello, la Defensoría de los Habitantes le recordó su obligación de comunicar los avances en la aplicación de las recomendaciones emitidas.

El INFOCOOP respondió a la Defensoría indicando que debido a la autonomía que la Ley de Asociaciones Cooperativas otorga a las cooperativas en su desarrollo empresarial, el Instituto no está legalmente facultado para fiscalizar, supervisar y controlar a los organismos cooperativos en función de su actividad empresarial. Las obligaciones del Infocoop se circunscriben en velar

por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley y que sus actuaciones se limitan a si las cooperativas incurren en las causales de disolución tipificadas por la Ley 4179 y sus reformas.

En relación con la investigación solicitada para determinar las causas de fracaso de los proyectos bananeros de las seis cooperativas, el INFOCOOP expresó, que a quien corresponde rendir dicho informe es a CORBANA como ente executor a través de FIBASUR S.A. Asimismo, que al haber sido excluidas las cooperativas por parte del fideicomiso en cuanto a la administración de los proyectos bananeros, consecuentemente, el INFOCOOP tampoco podía intervenir en dicha administración, máxime si se toma en consideración que dicha entidad no participó en el financiamiento de los proyectos cooperativos y por ello tampoco tuvo la posibilidad contractual de controlar y dar seguimiento a la gestión de los mismos vía asistencia técnica, ni emitir o establecer condición alguna que coadyuvara en el logro del éxito de estos proyectos.

### **Con respecto a las recomendaciones al Banco Nacional de Costa Rica**

El Banco Nacional de Costa Rica objetó el Informe de la Defensoría, solicitando el archivo de la denuncia sin realizar pronunciamiento particular del mismo, bajo el argumento de que la Defensoría carecía de legitimidad para analizar e investigar la función crediticia de los Bancos Comerciales del Estado. El recurso de reconsideración fue evaluado por la Dirección de Asuntos Económicos declarándose sin lugar, por lo que se confirmó y se mantuvo en todos sus extremos el informe recurrido.

Posteriormente, la Defensoría recibió oficio de la Secretaría General de la Junta Directiva del Banco Nacional en el que ese cuerpo colegiado con base en un dictamen de la Procuraduría General de la República y por votación nominal unánime, acordó desestimar la conformación de un órgano director de procedimiento administrativo solicitado por la Defensoría de los Habitantes para analizar lo actuado por el señor subgerente general.

Días después, la Defensoría recibió oficio de la Gerencia General del Banco Nacional donde se indica que con base en el citado acuerdo no dio recibo a la recomendación dada por la Defensoría de los Habitantes respecto a la actuación del funcionario del Banco Nacional que es Director en la Junta Directiva de CORBANA y Jefe del Departamento de Crédito al sector bananero en el Banco Nacional de Costa Rica.

Debido a la negativa del Banco Nacional de Costa Rica para cumplir con las recomendaciones vertidas por la Defensoría de los Habitantes, además de la escasa apertura informativa brindada por el Banco sobre la administración y gestión del fideicomiso estudiado (bajo el amparo del principio del "secreto bancario") y teniendo conocimiento de que los préstamos otorgados por el Banco Nacional habían sido objeto de estudio por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Defensoría de los Habitantes le solicitó los estudios realizados y la documentación recabada y generada en la investigación. Específicamente se solicitó a la SUGEF copia de la siguiente documentación: a) el expediente de la investigación realizada sobre la gestión administrativa del Banco Nacional de Costa Rica en el otorgamiento, fiscalización y cobro de los créditos a las cooperativas bananeras del Sur COOPROSUR R.L., COOPROPALCA R.L., COOPESIERRA CANTILLO R.L., COOPEADELANTE R.L., COOPALSUR R.L., y COOPALCA del SUR R.L. b) los informes elaborados sobre la investigación de las gestiones del Banco Nacional de Costa Rica coen relación a los créditos con las cooperativas bananeras de la zona sur.

Lamentablemente la gestión ante SUGEF no fue respondida favorablemente y se negó el suministro de la información bajo el amparo del artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

Ante dicha situación, y considerando relevante la información solicitada a la SUGEF para el esclarecimiento de las actuaciones del Banco Nacional de Costa Rica en el proyecto bananero del sur, el 17 de enero de 2003 la Defensoría de los Habitantes procedió a interponer, ante la Sala Constitucional, un Recurso de Amparo contra la SUGEF por su negativa a suministrar la información requerida.

El recurso de amparo fue declarado con lugar por la Sala Constitucional el 11 de julio de 2003, mediante voto N°6908-03, no obstante, el mismo fue notificado a las partes a finales del mes de febrero de 2004. Actualmente, la Defensoría estudia la documentación remitida por la SUGEF para la apertura de una eventual investigación sobre las actuaciones administrativas del Banco Nacional de Costa Rica en el crédito en cuestión.

### **Respecto a las recomendaciones a la Corporación Bananera Nacional (Corbana)**

Mediante oficio recibido el 9 de julio de 2002 la Subgerente General de la Corporación Bananera Nacional comunicó a la Defensoría que la Junta Directiva de su Representada conoció, analizó y ratificó la ejecución de las recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes. Por esta razón se contrataría una firma externa para desarrollar la evaluación técnica integral del proceso de desarrollo, mantenimiento y cierre de los proyectos bananeros de las cooperativas de la zona sur, administrados por FIBASUR S.A., y se encargó a la Asesoría Legal de CORBANA, el análisis de las razones técnicas que provocaron la salida de la empresa encargada de la comercialización del banano de la zona sur del país así como un detalle de las medidas tomadas por CORBANA para compensar dicha problemática.

Al respecto, el 10 de abril de 2003, la Defensoría de los Habitantes recibió el informe de la evaluación técnica de los fideicomisos administrador por FIBASUR, realizado por una firma consultora. Posteriormente, la Defensoría recibió el informe de la comercializadora.

De conformidad con la información y estudios remitidos por CORBANA, la Defensoría de los Habitantes concluyó que dicha empresa dio cabal cumplimiento a las recomendaciones emitidas.

### **Respecto a las recomendaciones al Asentamiento Autogestionario Cooperativo Productores del Sur (COOPROSUR R.L.)**

El Gerente General del Asentamiento Autogestionario Cooperativo de Productores del Sur (COOPROSUR) indicó a esta Defensoría que en nombre de la Gerencia, del Consejo Administrativo y de los trabajadores de la cooperativa su anuencia y aceptación de la recomendación vertida a dicha organización, y por tanto, para contrataciones futuras buscarán la asesoría apropiada para no comprometer a la organización en actividades que pongan en peligro su naturaleza como cooperativa.

#### *v. Seguimiento de la investigación sobre las concesiones otorgadas al sector privado por el Consejo Nacional de Producción para la elaboración de bebidas alcohólicas*

En esta sección se presentan las acciones tomadas por la Defensoría de los Habitantes dentro del proceso de seguimiento de las recomendaciones vertidas en el Informe Final del Expediente 13632-25-2002.



## Recomendaciones de la Defensoría

### Al Consejo de Gobierno de la República

- Abrir un proceso de investigación para determinar las eventuales responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva del CNP en las gestiones irregulares en el Primer Addendum al Primer Contrato con SALICSA y en el Segundo Contrato con E.D.P. SALIC S.A.

### A la Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción

- Abstenerse de otorgar concesiones para la elaboración de licores y bebidas alcohólicas que no incrementen las utilidades de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL).
- Abrir un proceso de investigación para determinar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de los funcionarios de las Direcciones Jurídicas y administrativas de FANAL en las gestiones irregulares en el Primer Addendum al Primer Contrato con SALICSA y en el Segundo Contrato con E.D.P. SALIC S.A.
- Abrir un proceso de investigación para determinar eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de los funcionarios y miembros de la Administración Superior del CNP y FANAL, por el atraso en el proceso de rescisión parcial de contrato de concesión con E.D.P. SALIC S.A.
- Abrir un proceso de investigación para determinar eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales que puedan corresponder a los funcionarios y miembros de la Administración Superior del CNP y FANAL por no llevar a cabo las acciones correspondientes ante las exportaciones ficticias de licores y su venta en el mercado interno, según lo indicado en el "Informe sobre Exportaciones de Guaro Cacique 1000ml y 365ml", oficio AIF/200-02 del 2 de octubre de 2002 de la FANAL.
- Reformar el Reglamento para la Concesión de Licores en FANAL de manera que el pago que el concesionario hace o haga para explotar la concesión permita a la FANAL obtener una utilidad por encima del costo de oportunidad implícito en el otorgamiento de la concesión, de conformidad con lo establecido en este informe.
- Ordenar la corrección de las deficiencias y problemas administrativos de la FANAL indicados por el Auditor Interno del CNP en oficio AG333-01.
- Ordenar a la Presidencia Ejecutiva y a la Administración General de la FANAL atender los informes de la auditoría interna respecto a los incumplimientos y anomalías en ellos señalados.
- Ordenar el diseño y ejecución de un programa o sistema de seguimiento continuo y efectivo del comercio exterior (importación y exportación) de bebidas alcohólicas, de manera que se pueda comprobar fehacientemente la salida de estos productos y que no exista reingreso ilegal de los mismos.
- Abstenerse de aumentar los gastos en publicidad para el consumo de bebidas alcohólicas.

- Acatar cuando corresponda lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción.

### **Solicitud a la Contraloría General de la República**

- Analizar las situaciones descritas en este Informe, determinar las consecuencias jurídicas que puedan producir y las responsabilidades que eventualmente correspondan.
- Informar a la Defensoría si los contratos de concesión para la elaboración de licores que realiza FANAL requieren de refrendo. Si la respuesta es afirmativa, analizar los casos mencionados para determinar:
  - Las consecuencias jurídicas de la falta de refrendo.
  - Las responsabilidades en que puedan haber incurrido los funcionarios públicos que debiendo solicitar el refrendo no lo hicieron.
- Analizar la legalidad del Reglamento para la Concesión de licores en FANAL publicado en la Gaceta N°190 del 3 de octubre de 1997 y su concordancia con los principios que rigen la contratación administrativa en Costa Rica.
  - **Cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría**

Respecto al cumplimiento de las recomendaciones por parte del Consejo de Gobierno y del CNP y de la atención brindada por la Contraloría General de la República a las solicitudes de la Defensoría, la gestión de seguimiento realizada indica que se ejecutaron las siguientes acciones:

#### **Sobre el cumplimiento de la recomendación dada al Consejo de Gobierno**

A la fecha de elaboración de este informe, la Defensoría de los Habitantes no ha recibido información por parte del Consejo de Gobierno, sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes.

#### **Sobre el cumplimiento de la recomendaciones dadas al Consejo Nacional de Producción**

En abril de 2003, el Presidente Ejecutivo del CNP indicó a la Defensoría de los Habitantes, que por unanimidad, la Junta Directiva acogió las recomendaciones emitidas.

Posteriormente, el 29 de julio de 2003, la Defensoría solicitó al Presidente Ejecutivo del CNP un informe sobre el estado o avance del cumplimiento de las recomendaciones. En respuesta, la Presidencia Ejecutiva del CNP remitió el oficio del 7 de agosto de 2003 donde hace el informe respectivo.

Finalmente, mediante oficio de noviembre de 2003, la Presidencia Ejecutiva del CNP remitió las conclusiones y recomendaciones del Informe presentado por la Comisión Ad Hoc, sobre la relación contractual entre CNP y la empresa en cuestión y las irregularidades con exportaciones de Guaro Cacique evidenciadas en el informe de la Auditoría Interna de FANAL. Dicho informe fue acogido por la Junta Directiva del CNP en el mes de octubre de 2003.

De conformidad con lo anterior y la documentación aportada por el CNP, la Defensoría de los Habitantes consideró que esta institución cumplió con las recomendaciones brindadas.

## **Sobre la solicitud a la Contraloría General de la República**

Mediante oficio FO-STD-1020 de fecha 18 de diciembre de 2003, la Defensoría recibió los resultados del estudio solicitado a la Contraloría General de la República. En lo relativo a las situaciones que la Defensoría solicitó analizar, la Contraloría determinó lo siguiente:

### **Cumplimiento del artículo 27 de la Ley Orgánica del CNP**

Respecto a esta solicitud, la Contraloría manifestó que no estaba demostrado que el miembro de la Junta Directiva del CNP cuyas actuaciones investigó la Defensoría o alguno de sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad inclusive, hubiera tenido participación o interés en las sociedades SALIC. S.A. o E.D.P. SALIC. S.A. al momento en que se autorizaron y suscribieron los contratos de marras. Por tanto, considera que a dichas empresas no les era aplicable la prohibición para contratar con el CNP que dispone el artículo 27 de su Ley Orgánica y, por consiguiente, tampoco es directivo estaba impedido legalmente para participar en la sesión de Junta Directiva donde se autorizó la ampliación del contrato suscrito por las citadas empresas.

### **Sobre la necesidad de refrendo para los contratos de concesión para la elaboración de licores que realiza FANAL**

Respecto a la necesidad de refrendo, la Contraloría indicó que el contrato del CNP con las empresas consideradas, sí requería del refrendo contralor previo a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Reglamento sobre refrendo emitido en febrero del 2000 y actualmente vigente.

Asimismo, indicó el ente Contralor, que con respecto a los efectos establecidos en la ley para aquellos contratos que la Administración Pública ejecute sin haber obtenido la aprobación de este Órgano Contralor, el artículo 20 de nuestra Ley Orgánica, en su párrafo final dispone lo siguiente: *"En todos los casos en que un acto o contrato exija legalmente la aprobación de la Contraloría General de la República o de otro ente u órgano de la Administración Pública, la inexistencia o la denegación de la aprobación, impedirán la eficacia del acto o contrato y su ejecución quedará prohibida, so pena de sanción de nulidad absoluta. Cuando la ejecución se dé, mediante actividades o actuaciones, éstas generarán responsabilidad personal del servidor que las ordene o ejecute."*

Con base en lo indicado, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa emitió la Relación de Hechos No. DFOE-STD-RH-3-2003, la cual fue trasladada el 12 de diciembre de 2003, mediante oficio FOE STD-997 a la División de Gestión y Asesoría Jurídica de este órgano contralor, a efecto de iniciar el procedimiento respectivo tendiente a declarar la nulidad del acto administrativo que permitió la ejecución del contrato de concesión para la elaboración de bebidas alcohólicas suscrito entre el CNP y E.D.P. SALIC S.A. el 26 de diciembre de 2000 y los actos posteriores que dependan del mismo. Asimismo, se pidió a esa División, que en caso de declararse la nulidad *"valore solicitarle a la administración del CNP y FANAL la apertura de los procedimientos administrativos que correspondan, para el establecimiento de las responsabilidades, conforme lo estipulado en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República."*

### **Sobre la legalidad del Reglamento para la concesión de licores de FANAL**

En este aspecto, la Contraloría manifestó que la Procuraduría General de la República se ha pronunciado en diversas ocasiones y en forma favorable a la posibilidad de que la Fábrica

Nacional de Licores otorgue concesiones para la elaboración de licores a favor de los particulares, así como la potestad de emitir la reglamentación autónoma en esa materia. Por lo que dicha institución indicó que no encontró razón alguna para cuestionar el criterio concordante y reiterado de la Procuraduría General de la República en asuntos, que como el que se ha analizado, son propios de su competencia.

*vi. Participación en la Comisión de Notables que estudió la situación financiera del ICE*

En julio de 2003, como consecuencia de las discrepancias existentes entre el Poder Ejecutivo y el ICE en cuanto a la situación financiera de éste y las dudas en relación con su contabilidad, el Consejo Directivo del ICE, convocó a la Defensoría y a distinguidos ciudadanos costarricenses, incluyendo al Arzobispo de San José, para conformar una "Comisión de Alto Nivel Técnico y Profesional" que rindiera un informe sobre la situación financiera del ICE, refiriéndose a los siguientes aspectos:

- Determinar si es cierto o no que en el ICE existen dos tipos de contabilidades.
- Verificar si el ICE se está rigiendo por la normativa presupuestaria vigente de la Contraloría General de la República y el Marco Normativo Constitucional vigente.
- Determinar dentro de la normativa contable universalmente aceptada, si los Estados de Resultados Financieros del ICE son superavitarios o deficitarios.

La Comisión designó al Defensor de los Habitantes como su vocero y a la Defensoría de los Habitantes como sede y secretaría de sus reuniones y labores a ejecutar.

Para cumplir con sus objetivos la Comisión entrevistó a funcionarios del Consejo Económico del Gobierno, Contraloría General de la República, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ministro del Ambiente y Energía, Consejo Directivo, Gerentes, Subgerentes, Jefes de Dirección, Auditor y Subauditores, todos del ICE. Asimismo, entrevistó a representantes del Frente Interno de los Trabajadores del ICE y a representantes de la Unión de Cámaras de la Empresa Privada. Asimismo, recabó toda la información documental pertinente.

Ahora bien, aunque los objetivos específicos de las funciones encomendadas a la Comisión por el Consejo Directivo del ICE, eran claros y puntuales, ésta consideró que, dados los acontecimientos y debates recientes relativos al tema de las inversiones en electricidad y telecomunicaciones en Costa Rica, era también su responsabilidad referirse a ciertos aspectos que en forma directa o indirecta se relacionan o afectan la situación financiera y económica del ICE y su impacto sobre el desarrollo costarricense.

Una vez realizadas las investigaciones y estudios correspondientes, la Comisión presentó sus conclusiones y recomendaciones referidas tanto al mandato directo recibido en su nombramiento, como a otros elementos que, por estar directamente relacionados con la situación económica y financiera del ICE, fueron parte relevante del trabajo de la Comisión.

- **Mandato específico de la Comisión**

**Determinar si es cierto o no que en el ICE existían dos tipos de contabilidades**

Al respecto la Comisión concluyó que ni legal ni técnicamente en el Instituto Costarricense de Electricidad existe o se lleva otro tipo o sistema de contabilidad diferente al que se anota y refleja en sus registros e informes de contabilidad. Estos registros fueron objeto de revisión,

análisis y dictamen por parte de una firma profesional de auditoría externa la cual rindió un informe mediante oficio del 25 de setiembre del 2003 que textualmente indica:

*“De acuerdo con el trabajo de auditoría externa que hemos llevado a cabo durante los años anteriormente mencionados, nuestro criterio es que el Instituto Costarricense de Electricidad no mantiene doble contabilidad para el registro de sus operaciones.”*

En ese mismo sentido se manifestaron el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y el Coordinador del Equipo Económico. También fueron de esa opinión el Auditor Interno y los Subauditores del ICE, así como los Subgerentes de Administración y Finanzas, Energía y Telecomunicaciones, y el Director Financiero, todos del ICE. También los representantes del Frente Interno de Trabajadores del ICE – particularmente los profesionales en ciencias económicas – coincidieron en este punto.

Habiendo revisado los informes de contabilidad del ICE, la Comisión consideró que la confusión y presunción equivocada de que en el ICE pudieran existir dos o más contabilidades se debió al uso equivocado y ambiguo de diversos términos contables y financieros. Por ejemplo, no deben confundirse el estado de resultados, que prepara el ICE de acuerdo a principios de contabilidad universalmente aceptados, con el estado de presupuesto para la Contraloría General de la República, ni menos aún con los informes que se preparan para el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, según la nomenclatura del Fondo Monetario Internacional 1986. Tampoco deben tenerse como sinónimos conceptos tan disímiles como ingresos de operación, ingresos de capital e ingresos totales, ingresos y egresos efectivos con base en efectivo (caja), resultados, excedentes, rentabilidad o rédito del período, ganancias, utilidades, excedentes y superávits.

Igualmente no deben confundirse ni tenerse como sinónimos los resultados de un periodo generados por la operación normal de una empresa o institución con su presupuesto con base en efectivo, tampoco con el superávit o rédito acumulado en la sección patrimonial del Balance de Situación y mucho menos compararse y sacar conclusiones con resultados de la aplicación de metodologías como la denominada FMI – 1986 que, por sus propósitos, toma en cuenta algunos y omite otros conceptos que sí son incluidos y constituyen aspectos fundamentales de la contabilidad y de los resultados financieros y económicos de una institución o empresa pública o privada.

#### **Verificar si el ICE se está rigiendo por la normativa presupuestaria vigente de la Contraloría General de la República y el marco normativo constitucional vigente**

Con respecto a la consulta relativa a si el ICE está cumpliendo con la normativa presupuestaria de la Contraloría General de la República, la Comisión concluyó de sus investigaciones – y, particularmente, de la entrevista sostenida con el Contralor General de la República y con los Gerentes de Área de la Contraloría que tienen relación directa con el ICE – que esta Institución autónoma del Estado Costarricense, obligatoria e inexorablemente cumple con la normativa presupuestaria vigente y con las disposiciones del Ente Contralor de las finanzas y presupuestos públicos, así como con la normativa constitucional aplicable a esta institución.

De no haber sido así la Contraloría General no hubiera tramitado ni mucho menos aprobado los presupuestos anuales, las modificaciones pertinentes ni las liquidaciones presupuestarias que el ICE debe presentar.

Igualmente la Comisión concluyó que, por lógica y legalidad, la estimación anual y periódica que el ICE y todas las instituciones deben presentar ante la Contraloría General para su trámite y

aprobación, debe estar justificada y correctamente balanceada, de tal manera que los ingresos totales sean iguales a los egresos totales. En el caso de las liquidaciones anuales o periódicas de presupuesto sí se produce un excedente o superávit, también producto de la lógica y la legalidad, pues el límite para todo gasto o erogación corresponde a lo sometido y aprobado por el Ente Contralor, de donde por periodicidad o contraste entre lo estimado y la realidad, el gasto ha sido inferior a los ingresos, resultando en un superávit anual.

**Determinar si los estados de resultados financieros del ICE son superavitarios o deficitarios, dentro de la normativa contable universalmente aceptada**

Con respecto a la consulta sobre si los estados de resultados financieros del ICE eran superavitarios o deficitarios, una vez realizadas las audiencias necesarias y habiéndose realizado el análisis correspondiente a la documentación pertinente, la Comisión llegó a la conclusión de que el ICE es y ha sido una empresa superavitaria. Sus estados contables y financieros fundamentales, los Estados de Resultados que cubren las operaciones del año y los Balances de Situación que acumulan la historia financiera de la Institución, reflejan importantes excedentes de operación, rentabilidad o rédito de desarrollo. Como resultado de la situación superavitaria de sus operaciones anuales, se acumula en la sección patrimonial del Balance de Situación del ICE un cuantioso superávit.

- **La competitividad, el desarrollo y los desequilibrios macroeconómicos**

Una de las preocupaciones principales que dieron origen al mandato de esta Comisión surge de la aparente contradicción entre la necesidad de que el país avance en sus inversiones en infraestructura para crear el entorno adecuado para la competitividad y el desarrollo – en particular las relativas a electricidad y telecomunicaciones – y la necesidad igualmente sentida de que se mantengan estables los equilibrios financieros y macroeconómicos de los que también dependen la competitividad y el desarrollo. Dada la importancia de ambos objetivos – las inversiones y la estabilidad – la Comisión consideró importante dedicar un esfuerzo especial al análisis de esta aparente contradicción.

Este conflicto se ha planteado en dos grandes vertientes. Desde la óptica de las finanzas consolidadas del sector público, se ha argumentado que las inversiones en electricidad y telecomunicaciones del ICE no pueden pretender absorber todos los recursos públicos disponibles para inversión, pues también hay necesidades prioritarias en muchos otros campos. Se ha dicho, además, que instituciones como el ICE deben contribuir, por medio de su superávit, con la reducción del déficit consolidado del sector público.

Desde la óptica de la demanda agregada se ha argumentado que resulta inevitable restringir las inversiones en electricidad y telecomunicaciones del ICE, para que no produzcan un estrujamiento en el mercado financiero presionando el alza de las tasas de interés y para que no provoquen un desequilibrio en el balance comercial que limite la capacidad del país para importar otros bienes e insumos que también pueden ser prioritarios.

Al estudiar estos argumentos la comisión concluyó que, en el primer caso, hay que evitar el tipo de confusiones en que el país se ha visto atrapado por una incorrecta interpretación de la metodología del FMI de 1986, cuya definición de 'déficit financiero' no corresponde con una adecuada definición del déficit fiscal ya que mientras incluye como gastos tanto los corrientes como los de inversión, no hace lo mismo por el lado de los ingresos, donde sólo considera los ingresos corrientes o aquellos que resulten de la 'venta de activos' del Gobierno. Así, esta interpretación hace que las inversiones públicas sean tratadas como un gasto más, sin tomar en

cuenta su impacto en términos de los activos ni la capacidad productiva del gobierno que resulten de ella, ni la capacidad de pago correspondiente.

Ahora bien, la Comisión consideró que las decisiones sobre inversión no le competen exclusivamente al ICE, sino al Gobierno y a la sociedad en su conjunto, que deben decidir también cuál es la mejor forma de financiarlas. Lo que no es sensato ni racional – aunque Costa Rica lo ha hecho en diversas ocasiones a lo largo de los últimos veinte años – es decir por un lado que sí se justifican y se necesitan estas inversiones, pero que no pueden hacerse por supuestas restricciones macroeconómicas.

- **Aspectos relacionados con la eficiencia institucional**

El trabajo de la Comisión identificó una serie de problemas y aspectos específicos relacionados con la eficiencia institucional del ICE – y de los sectores de energía y telecomunicaciones. El criterio de la Comisión en algunos de los temas más importantes se resume a continuación:

- A partir del trabajo de la Comisión se puede concluir que, lamentablemente, no sólo hay una ausencia de políticas y compromiso formal del Estado Costarricense con respecto a los sectores de energía y telecomunicaciones, sino que la rectoría a cargo de los Ministros de Estado o es muy débil o pasiva como es el caso del Ministerio del Ambiente y Energía, sino como fue reconocido oficialmente por el Ministro del Ciencia y Tecnología, no hay un documento oficial donde se le asigne tal rectoría.
- En ausencia de políticas rectoras por parte del Poder Ejecutivo, el propio ICE, ha tenido que planificar sus inversiones con sus propios criterios de oportunidad y conveniencia, lo que la Comisión considera que tampoco es conveniente pues, al hacerlo, el ICE juega el papel de juez y parte. Si las decisiones estratégicas sobre su propio quehacer son definidas por la misma institución, sin que nadie le establezca metas y límites, sin instrumentos que garanticen la transparencia y sin un adecuado sistema de rendimiento de cuentas, es casi inevitable que esas decisiones tiendan a sobreestimar las necesidades de expansión institucional y a beneficiar excesivamente a la institución y sus funcionarios por encima de su función social y de su responsabilidad con el desarrollo nacional.
- Ciertamente, el ICE como el resto de las instituciones autónomas tiene el deber de participar en el esfuerzo nacional que implique la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en los que efectivamente pueda tener alguna incidencia. Sin embargo, esta participación no puede ser producto de decisiones apresuradas, de corto plazo o de coyuntura, sino que debe estar enmarcada dentro de una adecuada planificación encabezada responsablemente por el Poder Ejecutivo y no de la forma desarticulada que hasta el momento se ha hecho.
- La situación financiera del ICE refleja un importante deterioro del capital de trabajo que pone en serio peligro el cumplimiento de los cometidos del ICE. Una de las causas del deterioro del Capital de Trabajo ha sido la dificultad para que se aprueben los aumentos de tarifas en forma oportuna y adecuada. Un problema particularmente paradójico – y directamente relacionado con el tema central analizado por la comisión – consiste en que la ARESEP no puede autorizar una mayor rentabilidad en las tarifas solicitadas por el ICE, que permita financiar mejor los proyectos de inversión, debido, precisamente, a los mismos recortes e impedimentos a la inversión a las que, por razones macroeconómicas, ha estado sujeto el ICE. En pocas palabras: si al ICE no se le permite ejecutar sus inversiones, ARESEP se ve obligada a limitar la rentabilidad; y una



menor rentabilidad significa un menor superáv, que era exactamente lo opuesto de lo que se buscaba al recortar las inversiones. Este círculo vicioso debe ser roto con una adecuada planificación de las inversiones del ICE con la rectoría del Poder Ejecutivo y con criterios de largo plazo.

- Debe revisarse, la política de recursos humanos y los niveles y ritmos de crecimiento de las remuneraciones y salarios que aumentaron más que las de cualquier otro sector.
- La Comisión consideró conveniente que el país discuta seriamente la posibilidad de configurar a las entidades autónomas como empresas públicas propiamente dichas. Tal figura jurídica estaría libre de las trabas y excesivos amarres a que están sujetas las instituciones autónomas, pero se mantendrían sujetas a los lineamientos estratégicos que les defina, como rector, el Poder Ejecutivo, y a los controles indispensables de la Contraloría General de la República y del Organismo Regulador de tarifas y de control de la calidad de los servicios públicos bajo su responsabilidad.
- Una eventual reforma a la actual estructura de la industria de las telecomunicaciones o infocomunicaciones en Costa Rica debe ser amplia y responsablemente discutida, incluyendo la posibilidad de una apertura a la competencia, aunque no limitándose a ella. Sea cual sea la opción que el país determine como la más adecuada, parece evidente que esa opción debe ser desarrollada a través de un marco jurídico y regulatorio adecuado que proteja los derechos de los usuarios, garantice el derecho a un servicio universal tanto en el sentido socioeconómico como geográfico y que administre adecuadamente el esencial recurso del espectro radioeléctrico.

### **c. Análisis de Políticas Gubernamentales en materia económica**

#### *i. Acceso a la información en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos de América*

La Defensoría de los Habitantes en el curso de las negociaciones se ha preocupado por asumir su rol y salvaguardar los intereses de los habitantes en el tema del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos de Norte América.

En ese sentido, el año anterior la Defensoría de los Habitantes, al percibir que se estaba negociando el TLC sin que trascendiera mayor información a la ciudadanía, decidió intervenir y pedir al Ministerio de Comercio Exterior, como responsable de la negociación, la mayor transparencia en el proceso, esto con el fin de evitar que se “sorprendiera” a los ciudadanos y que se les informara cuando ya se hubieran suscrito compromisos del Gobierno que no pudieran ser objetados.

En razón de lo anterior y en vista de que cualquier negociación internacional afectaría a la totalidad de los habitantes, la Defensoría le solicitó al Ministerio hacer del conocimiento público, con respecto al Tratado de Libre Comercio de Centro América con Estados Unidos de América, todos los compromisos ya adquiridos, así como las propuestas que hubieran hecho otros países, tanto en comisiones como en reuniones plenarias de ministros y adoptar este procedimiento como un mecanismo ordinario, mediante el cual se mantuviera perfectamente informados a todos los habitantes de la República y con suficiente antelación, en lo relacionado con negociaciones internacionales de ese ministerio, para que los habitantes se enteraran oportunamente y pudieran defender sus derechos e intereses.

El Ministro de Comercio Exterior contestó a la Defensoría explicando que el proceso a seguir en la negociación del TLC y la información relativa al mismo se encontraba a disposición del público en el Centro de Documentación de COMEX y en la página web. También aportó copia de dicha información en forma impresa y electrónica, material que quedó a disposición de los habitantes en la Defensoría.

Con el correr del tiempo, la Defensoría empezó a percibir la existencia de dos corrientes, una promotora del TLC, conformada por altos funcionarios del Poder Ejecutivo –incluyendo al Presidente de la República -, la Cámara de Comercio, la de exportadores y otros, quienes en la no aprobación del tratado ven un “acto suicida”; la otra conformada por algunos productores agrícolas, sindicatos, colegios profesionales y otros que consideraban que el mismo debe ser tratado con mucha cautela y no partir de que es la panacea que sacará al país del subdesarrollo, ya que el mismo incluso podría entrañar serios peligros para la economía y para la soberanía nacional.

Vale la pena señalar que a pesar de la insistencia de la Defensoría para que se dieran a conocer los acuerdos logrados y los textos de los capítulos que se iban generando a lo largo de la negociación del tratado para que los diferentes sectores involucrados pudieran no sólo conocer en qué se les afectaba sino que tuvieran la oportunidad de hacerse oír cuando sus derechos fueran lesionados, la repuesta del Ministerio de Comercio Exterior, mediante oficio DM-1068-3, fue:

*“Hacer públicos los documentos de negociación, impide que el país pueda desarrollar una estrategia de negociación y compromete seriamente los resultados que se puedan lograr”.*

COMEX reforzó su posición añadiendo que, tal apreciación fue avalada por la Sala Constitucional al desestimar un recurso interpuesto por un diputado, tras considerar razonables los motivos por los que la Administración se negó a facilitar las propuestas presentadas por las partes negociadoras, pues:

*“... se trata de una fase preparatoria en la que se están negociando posiciones respecto a los diferentes temas a tratar en el acuerdo que se pretende adoptar.”*

La Defensoría consideró, por su parte, que el pronunciamiento de la Sala no se refería a los capítulos ya negociados, por lo que en su criterio la negativa del Ministro a facilitar dicha información infringía los artículos 27 y 30 de la Constitución Política (relacionados con el derecho de petición ante funcionario público y el derecho de obtener pronta resolución, así como el derecho de acceso a la información administrativa sobre asuntos de interés público), e ignoraba disposiciones emanadas de la misma Sala Constitucional, tales como las consignadas en el voto N° 880-90 que señala:

***“DOS ÚNICAS LIMITACIONES CONTEMPLA EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA en cuanto a obtener información de los departamentos administrativos: a) que el asunto sobre el que se requiera información sea DE INTERÉS PÚBLICO y b) QUE NO SE TRATE DE SECRETOS DE ESTADO.”*** (véase en similar sentido los votos n°s. 249-91, 1655-97y 2002-10574) (El destacado no corresponde al original).

Considerando que los textos negociados hasta ese momento no habían sido declarados como secreto de Estado y que la información contenida en ellos era de incuestionable interés público, la Defensoría de los Habitantes solicitó a COMEX remitir lo siguiente:

- Textos íntegros correspondientes a los asuntos que hubieran sido acordados en las anteriores rondas del Tratado de Libre Comercio.
- En relación con otros aspectos que aún no se tenían claros dada la insuficiencia de la información oficial sobre este importante tema, se pidió responder puntualmente interrogantes relativas a:
  - La naturaleza jurídica del Tratado.
  - La Administración del Tratado.
  - El impacto en la estructura productiva nacional.
  - El impacto fiscal y social.
  - Las ventajas derivadas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.
  - El acceso al mercado centroamericano.
  - En relación con productos subsidiados por el fisco estadounidense.
  - Sobre el impacto en la balanza comercial y el tipo de cambio.
  - Sobre proyectos y programas de cooperación.

Comercio Exterior respondió mediante oficio DM-0020-4 del 13 de enero 2004, señalando que “nada está hasta que todo esté negociado” y que en razón de ello no se podía hablar de capítulos cerrados sino de capítulos en los cuales se había logrado un acuerdo en principio y que ir haciendo públicos los acuerdos parciales y preliminares que se iban logrando podía resultar falaz y dificultar la búsqueda del balance global necesario.

También informó que con respecto al impacto fiscal, las estadísticas disponibles mostraban que el descenso ocurrido en los aranceles en años anteriores, se compensó con el incremento en los montos recaudados por concepto de ventas y consumo, de tal forma que el total de ingresos vinculados al comercio no ha descendido, sino más bien ha aumentado.

Con respecto a la Cuenca de Caribe indicó que habían logrado consolidar y aumentar las preferencias de esa iniciativa.

Los demás puntos fueron referidos al avance de las negociaciones pues no había acuerdos finales al respecto.

Por otro lado, y ante la inminente finalización de las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, se hizo necesario contribuir a la apertura de espacios de diálogo.

Esta situación propició que, de manera conjunta, la Defensoría de los Habitantes, la Pastoral Social de la Iglesia Católica y la Presidencia del Consejo Nacional de Rectores, convocaran al evento “Diálogo Nacional por una Costa Rica inclusiva” el martes 18 de noviembre del 2003, donde se recopilaban las propuestas, inquietudes y demandas de las organizaciones convocadas, plasmándolas en un documento que sería remitido al Poder Ejecutivo, a fin de que este valorase la incorporación de los planteamientos como parte de la Posición Nacional en la última ronda de negociación, y con el propósito de que conocieran posiciones de diversos sectores sociales y productivos.

Producto de la actividad se generó un documento que contiene los planteamientos de los sectores y organizaciones que remitieron su posición por escrito. Por ello, el documento aclara que tales planteamientos no corresponden a las instituciones que convocaron el evento, las cuales se reservaron la posibilidad de emitir su criterio en el momento oportuno.

El documento contiene tres apartados: 1. Aspectos metodológicos, 2. Posición de las organizaciones a partir de las distintas ópticas sectoriales, 3. Una matriz cuyo punto de partida lo constituyen los temas específicos que se abordaron.

Debe destacarse que la mayor parte de las organizaciones que asistieron a la actividad presentaron documentos en los que, no obstante manifestar su posición, inquietudes y propuestas en relación con el TLC, no respondieron directamente a las preguntas formuladas como parte de la metodología, esto por cuanto la información oficial sobre los acuerdos logrados resultó, en el mejor de los casos insuficiente, lo cual les impidió visualizar el impacto real del Tratado sobre cada sector.

A continuación se realiza una síntesis de los principales planteamientos realizados a partir de distintas perspectivas sectoriales manifestadas en la actividad, sean estas de tipo empresarial, ecologista, sindical, político, de género, entre otras.

En el sector productivo participaron grupos empresariales, cooperativos y de productores agrícolas. Tras la revisión de los documentos aportados se puede observar que no existen criterios homogéneos sobre los aspectos de su interés, aunque se debe indicar que sobresale una posición claramente mayoritaria.

En general las organizaciones denunciaron que en el país no existen políticas adecuadas de fomento a la producción y la exportación.

La mayor parte de los sectores productivos, denunciaron también la pasividad de las autoridades costarricenses frente a la negativa de Estados Unidos de negociar la eliminación de subsidios a sus productores, así como barreras no arancelarias a la importación; la mayor parte de las organizaciones solicitan al Poder Ejecutivo definir un listado de artículos sensibles que necesariamente deben ser excluidos del programa de desgravación; la inclusión de programas de cooperación técnica y financiera para fortalecer la competitividad del sector productivo nacional; la institucionalización y ampliación de los beneficios derivados de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; el fortalecimiento de las aduanas y los mecanismos de control de prácticas de comercio desleal.

Finalmente, se subrayó que a partir del crecimiento de las exportaciones y de la inversión extranjera que el TLC propicia, existe un amplio conjunto de beneficios que el país podrá disfrutar si logra modificar algunos aspectos en relación con el sistema productivo y los monopolios públicos que afectan la competitividad.

Varias organizaciones ecologistas denunciaron que el tema ambiental ha tenido un carácter más bien residual en las negociaciones, de acuerdo con la escasa información oficial que se disponía en ese momento. Además, consideraron inaceptable cualquier intento de patentar las formas de vida y la explotación comercial de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas; expresaron temores en relación con la posible prevalencia de las normas que regulan el comercio sobre las que regulan la protección del ambiente y a partir de ello demandaron una adecuada entronización de la legislación ambiental con la comercial.

También razonaron la inconveniencia de que el Convenio de Cooperación Costa Rica – Canadá constituya la base de un posible capítulo ambiental para ser incorporado en el Tratado, en el tanto constituye tan sólo una declaración de buenos principios y previnieron al Poder Ejecutivo de firmar acuerdos que menoscaben su atribución de adoptar las medidas que corresponda con el fin de resguardar la protección del medio ambiente.

Entre los aspectos que más interesaron al sector sindical sobresale el de la apertura de monopolios, en torno al cual comparten la tesis de que la apertura no es conveniente en el caso de servicios públicos que se consideran estratégicos como la salud, seguridad social, energía, telecomunicaciones, seguros, agua, hidrocarburos y otros, y refieren que la experiencia internacional certifica un encarecimiento de estos servicios en los mercados que se han privatizado o abierto a la competencia.

En relación con el tema laboral denunciaron que el Poder Ejecutivo no ha realizado estudios que permitan evaluar el impacto del TLC sobre la generación y eliminación de empleos.

Las organizaciones que incorporaron la perspectiva de género en el análisis del Tratado, insistieron en la urgencia de evitar una posible precarización de las condiciones laborales de las mujeres como consecuencia de la nueva dinámica económica que introducirá el acuerdo comercial.

También criticaron la tesis vertida en diferentes foros según la cual el TLC favorece la inserción laboral de las mujeres al propiciar la atracción de la industria de productos textiles conocida como maquila, toda vez que esta se caracteriza por los bajos salarios e incluso por la violación de derechos laborales, según su criterio.

Solicitaron al Poder Ejecutivo negociar la inclusión de programas de cooperación y asistencia técnica y financiera para fortalecer la capacidad empresarial de la población femenina, como medida para compensar los efectos adversos a los que se vería expuesta con la entrada en vigencia del TLC. Asimismo, solicitaron adoptar medidas que garanticen la disposición de medicamentos genéricos, considerando tanto el posible encarecimiento y consiguiente escasez como la particular vulnerabilidad de dicha población ante tal situación.

Algunos partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa y algunos ex presidentes de la República, entregaron por escrito sus respectivas posiciones ante la posible suscripción del TLC. En este caso, existen algunas generalidades sobre las cuales se pueden identificar puntos de contacto y también algunos puntos más específicos sobre los cuales se observan claras diferencias.

En general los sectores políticos concordaron en denunciar la inexistencia de espacios para que las distintas organizaciones sociales y productivas, participaran efectivamente en la definición de la agenda de negociación y en la adopción de una posición nacional. Además señalaron la necesidad de involucrar a la mayor cantidad posible de sectores en la decisión final de suscribir o no el Tratado.

No obstante lo anterior, existen importantes diferencias sobre todo en temas como la apertura de monopolios, la celeridad del proceso de desgravación arancelaria, y la protección a los productores nacionales versus la protección de derechos de los consumidores.

En relación con la desgravación arancelaria, la mayoría de grupos se refirió a la necesidad de garantizar la adopción de medidas compensatorias ante las distorsiones que, afectan la libre competencia y que por ende perjudicarían a los productores nacionales. En contraposición, otro de los grupos señaló que el TLC debe garantizar plena y total libertad al comercio, como medio de favorecer los intereses de los consumidores.

Con respecto a la protección de los productores nacionales, la mayor parte de los sectores políticos participantes se pronunció a favor de mejorar las condiciones de competitividad a

través de políticas que valoren las asimetrías existentes entre los mercados estadounidense y centroamericano, mientras otro de los grupos señala que no acepta ningún tipo de incentivo a los productores nacionales si ello menoscaba la libertad y derechos de los consumidores.

Además de los sectores indicados, otras organizaciones relacionadas con la defensa de la seguridad social, promoción laboral, académicos y personas con discapacidad, se refirieron a temas como el posible deterioro de la calidad de vida de grupos vulnerables en un escenario de apertura comercial. Como se aprecia a partir del anterior recuento de propuestas, denuncias e inquietudes, un amplio sector de la sociedad civil organizada expresa y reclama un espacio de participación.

Finalmente la atención de las demandas vertidas por dichas agrupaciones constituyó un elemento fundamental del ejercicio democrático de agregación y representación de intereses.

Por lo anterior, las instituciones que convocaron el foro indicado y presentaron a la consideración del Poder Ejecutivo y Legislativo, la información que en él se generó, aspirando a que las autoridades públicas competentes, y particularmente las personas que en representación del país tenían la responsabilidad de negociar los términos finales del Tratado, articularan en sus planteamientos los distintos aspectos señalados por las organizaciones participantes.

Asimismo, con la legitimidad que les confieren las mismas agrupaciones participantes, estas instituciones estarán estudiando el texto final del Tratado con el fin de conocer la correspondencia entre los puntos acordados y las propuestas, demandas e inquietudes planteadas por las organizaciones sociales.

En consideración de que el texto del Tratado terminó de negociarse en enero de 2004 y que el Poder Ejecutivo exteriorizó su disposición de publicar el texto negociado, la Defensoría de los Habitantes transmitió al Ministro de Comercio Exterior su beneplácito al respecto, sin embargo, le comunicó su inquietud con respecto a que el medio escogido para la divulgación –que fue vía Internet – llegaba a únicamente un 23% de la población, lo cual implicaba una seria limitación para la efectiva divulgación del documento y consecuentemente para generar el amplio debate y participación ciudadana que en el proceso de toma de decisiones habían reclamado legítimamente diversas organizaciones sociales.

Por considerar que dicha limitación afectaba no sólo el derecho a la información, sino que también limitaba la participación ciudadana, derechos ambos que asisten a todos los habitantes, se le solicitó a COMEX referirse a la inquietud planteada e informar qué otras medidas se implementarían para divulgar más ampliamente el texto del tratado y en qué plazo. También, se le pidió informar cuál sería la ruta crítica del TLC a partir de aquel momento, con indicación de las acciones a seguir y las fechas previstas para su ejecución.

En marzo de 2004, COMEX informó que estaría distribuyendo discos compactos con la información y que el texto completo se tendría a disposición en su biblioteca para consultas del público. Añadió que, además, un grupo importante de funcionarios de ese Ministerio estaba participando en actividades de divulgación masiva sobre el contenido y los alcances del acuerdo, en coordinación con diferentes sectores de la sociedad civil y el sector productivo costarricense, mediante visitas a distintas zonas del país y en respuesta a múltiples solicitudes e invitaciones de diversas organizaciones.

En lo que respecta a la ruta crítica del Tratado se indicó que el texto del acuerdo se encontraba en revisión legal, esperando que en mayo fuera firmado por los Presidentes de los seis países, después de lo cual el Poder Ejecutivo estaría enviando el Tratado a la corriente legislativa.

Hasta este momento, la preocupación de la Defensoría se centró en garantizar a la población el mejor acceso a la información, pero a partir de que se dio a conocer el texto del tratado, la Defensoría se ha dedicado al análisis del mismo desde el punto de vista legal y técnico en aras de ejercer su función no sólo de control de legalidad, sino también de garante del respeto de los derechos de los habitantes, por lo que se analiza las distintas disposiciones del tratado con el fin de visualizar eventuales perjuicios a los derechos indicados.

La Defensoría de los Habitantes considera que es irrenunciable el derecho de la población al análisis de un tratado que puede cambiar el rumbo de la economía y desarrollo social del país para bien o para mal, y que la decisión de suscribirlo o no, con todas las consecuencias que ello implique, debe ser de todos los costarricenses.

*ii. Sobre la incorporación de las telecomunicaciones en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio*

En noviembre de 2003, la Defensoría manifestó al Presidente de la República, al Ministro de Comercio Exterior y a los señores y señoras diputadas de la Asamblea Legislativa su criterio en relación con la eventual apertura del monopolio de las telecomunicaciones. La Defensoría propuso convocar, cuanto antes, a un amplio y representativo espacio de discusión sobre las ventajas y desventajas que supone para el país una modificación sustancial en la estructura de la industria de las telecomunicaciones, diálogo que debería constituir un requerimiento previo a la adopción de decisiones en esta materia, especialmente en una coyuntura en la que el tema había sido vinculado con la firma del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos, con la premura y presión que ello implicaba. Asimismo, se indicó que el diálogo nacional sobre la apertura del mercado de telecomunicaciones debía involucrar a la mayor parte de actores sociales y políticos y debía también contemplar las medidas legislativas y regulatorias necesarias para garantizar la protección de los derechos e intereses de TODOS los habitantes.

Con ese espíritu, la Defensoría manifestó sus preocupaciones en torno a varios asuntos que, en su criterio, debían estar adecuadamente resueltos antes de tomar decisiones sobre esa materia y evitar así que las mismas se adoptaran al calor de la firma del Tratado comercial en cuestión:

*1. La apertura de monopolios y /o privatizaciones ocurridas en el resto del mundo, ha generado una preocupación esencial acerca de los medios que permiten garantizar el servicio universal de telecomunicaciones a toda la población, pues se ha demostrado que la apertura y/o la privatización no garantizan per se el acceso de los habitantes de escasos recursos o de zonas alejadas a tan necesarios servicios. Al respecto la Defensoría advirtió sobre la necesidad de determinar qué segmentos del mercado conviene abrir a la competencia, pues naturalmente los oferentes privados buscarán abarcar los más rentables y dejar al ICE -operador dominante- los segmentos menos lucrativos.*

*Así las cosas, la Defensoría manifestó que cualquier iniciativa de apertura debía estar acompañada del adecuado diseño de un sistema que garantice, en forma solidaria, el derecho de los habitantes al servicio universal, lo cual implica contar con respuestas oportunas ante las siguientes interrogantes:*

- ¿Quién financia el servicio universal y a través de qué mecanismos?*
- ¿Quién lo administra y con qué criterios?*
- ¿Quiénes se beneficiarán de los respectivos subsidios?*



- ¿Qué consecuencias legales se derivan de la negativa a contribuir con el financiamiento del servicio universal?

*La Defensoría tiene conocimiento de que la actual administración del espectro radioeléctrico es deficiente y que quienes explotan sus frecuencias pagan un monto risible en comparación con los beneficios que obtienen. En diversas oportunidades la Defensoría ha manifestado que resulta urgente poner en orden la administración del espectro y que quienes usufructúan las frecuencias cancelen al Estado costarricense el valor real de sus concesiones. Asimismo, la Defensoría ha considerado que la administración del espectro debe ser realizada por un ente técnico independiente del Poder Ejecutivo.*

*Al respecto, la Defensoría señaló que **antes** de implementar modificaciones en la actual estructura de dicha industria, las autoridades competentes deben proceder a diseñar un adecuado sistema de administración del espectro radioeléctrico (incluyendo una retribución racional al Estado por parte de los concesionarios) por parte de un ente técnico independiente como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, entidad que necesariamente deberá ser fortalecida.*

*La noción de "apertura" puede encerrar distintas opciones de modificación de la industria de las telecomunicaciones, amén de que no en todos los segmentos de la misma es factible una efectiva competencia.*

*A la luz de la experiencia internacional, especialmente en los Estados Unidos y la Unión Europea, es necesario que confluyan una serie de elementos y condiciones para que exista una verdadera competencia, los cuales pasan por el volumen o dimensión del mercado; el número de oferentes o productores; la tendencia a favorecer el surgimiento de oligopolios (caso del mercado de la televisión por cable en Costa Rica); la existencia de normativa que proteja y garantice la competencia (como el sistema aplicado en Europa a través de entes supranacionales como la Comisión y la Corte Europea); la existencia de información adecuada, oportuna, confiable y de fácil acceso para todos los consumidores; y los costos de ingresar al mercado (que constituyen barreras "naturales" del acceso al mercado, como sucede en el caso de la telefonía fija dados los altos costos requeridos para su operación).*

*La decisión de abrir o no el mercado - sea cual sea la modalidad seleccionada- requiere de un análisis profundo que debería contemplar, al menos y de forma previa, los puntos arriba señalados para determinar si conviene al país modificar la actual estructura de la industria de las telecomunicaciones.*

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo en el sentido de que la apertura del mercado de las telecomunicaciones tiene implicaciones que trascienden la simple aspiración de que "exista mayor oferta en el mercado". Asimismo, advirtió que la velocidad que requiere el proceso de firma del Tratado con los Estados Unidos no permitirá realizar el análisis que el tema requiere y ello podría redundar en decisiones que, en el mediano y largo plazo, afecten negativamente los intereses y derechos de los habitantes, razón por la cual se les solicitó, generar las condiciones previas para concretar, si resultase conveniente, la apertura en el mercado de las telecomunicaciones.

A principios del mes de diciembre de 2003, el Ministro de Comercio Exterior respondió a la Defensoría en los términos que a continuación se señalan:

*"Los compromisos que Costa Rica asumirá en el marco del Tratado de Libre Comercio no implican una apertura total en este campo, el Gobierno tiene muy claro que cualquier proceso de apertura en el sector de los servicios de telecomunicaciones se deberá fundamentar en los principios de gradualidad, selectividad y regulación, y en estricta garantía a los objetivos sociales de universalidad y solidaridad. Asimismo, existe claridad en cuanto a la necesidad de fortalecer y modernizar al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para lo cual el Tratado incorporaría una disposición para establecer un nuevo marco jurídico para llevar a cabo este proceso.*

*En el Tratado, Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de telecomunicaciones suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas estipuladas en su legislación nacional vigente al 27 de enero de 2003.*

*También se permitirá, sobre una base no discriminatoria, la competencia para el suministro de los siguientes servicios: redes privadas de datos, internet y telefonía celular, en un plazo que todavía no ha sido acordado.*

*Se establecería el compromiso de constituir un marco regulatorio para los servicios de telecomunicaciones, por medio del cual se define el tipo de obligación de servicio universal que se desea mantener. Asimismo, se constituiría una autoridad reguladora para los servicios de telecomunicaciones independiente de los proveedores de servicios de telecomunicaciones.*

*Este marco regulatorio también establecería disposiciones para que el público pueda tener acceso a los procedimientos aplicables a la interconexión, la inflación relativa a la concesión de licencias, así como el estado actual de las bandas de frecuencias asignadas. También que se conceda acceso a mercados dentro de los límites autorizados para la interconexión en forma oportuna, en términos y condiciones no discriminatorios, con tarifas transparentes y razonables, así como medidas apropiadas para asegurar que los proveedores no empleen prácticas anticompetitivas."*

#### **d. Defensa del Consumidor**

La Defensoría de los Habitantes ha asumido en diversas oportunidades, de oficio o a solicitud de parte, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. Esto se ha dado especialmente en aquellos casos que por tratarse de derechos difusos resulta difícil que un consumidor pueda asumir el peso de la representación de la totalidad de los consumidores o demandar soluciones globales y no sólo particulares, como se dan normalmente en las instancias creadas por ley.

También se ha intervenido cuando las instancias correspondientes no responden adecuadamente a las demandas justas de los consumidores y usuarios o cuando el costo individual de presentar el reclamo o la falta de preparación técnica resulte un obstáculo para el habitante.

##### *i. Aplicación de los beneficios del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador para las personas suscriptoras de planes voluntarios de pensiones complementarias*

La investigación se realizó durante el año 2003, por instancia de un habitante que se consideró perjudicado por la negativa de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) a la aplicación de

los beneficios establecidos en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), N°7983, para las personas suscriptoras de planes voluntarios de pensiones complementarias.

Admitida la queja para su estudio, la Defensoría de los Habitantes procedió abrir el expediente N°14571-25-2003 y a solicitar los informes respectivos a la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) y a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

- **Antecedentes**

El artículo 71 de la LPT se establece una serie de beneficios económicos para incentivar a los habitantes a suscribir planes de pensiones voluntarias complementarias con el fin de fortalecer este tercer pilar del Sistema Nacional de Pensiones.

Los beneficios económicos consisten en la exoneración de cargas sociales e impuesto sobre las planillas para las y los habitantes suscriptores de planes de pensiones voluntarios, según el monto de los aportes a dichos planes siempre que no superen el 10 % del ingreso bruto.

- **Aspectos denunciados**

El denunciante indicó que en el mes de febrero de 2001 había suscrito dos planes de pensión voluntaria complementaria. Dados los beneficios que se establecen en el artículo 71 de la LPT, solicitó al Departamento de Recursos Humanos de la Institución para la que trabaja la aplicación de éstos, pero ello no fue posible porque la CCSS no había establecido el mecanismo o procedimiento para su aplicación.

Por otra parte, el 29 de julio de 2002 solicitó a la CCSS la implementación de los beneficios a que se refiere el artículo 71 sin que recibiera una respuesta positiva. Por lo cual, denuncia que el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la CCSS no aplicaba las exoneraciones establecidas en el citado artículo, a pesar de estar vigentes desde el mes de marzo de 2001.

Finalmente, el denunciante manifestó que debido a la anterior situación, al mes de setiembre de 2001, se había afectado a unos 345.000 suscriptores de planes de pensiones voluntarias y que durante los primeros seis meses en que debió aplicarse la norma, la CCSS percibió "indebidamente" una cifra cercana a los ₡6.000 millones.

- **Aspectos investigados**

La Defensoría de los Habitantes en atención de la denuncia planteada, solicitó los informes correspondientes al Superintendente General de Pensiones (SUPEN) y al Presidente Ejecutivo de la CCSS. Posteriormente se requirió una ampliación del informe rendido por la CCSS y en forma adicional, se realizó una reunión con funcionarios de SICERE.

En relación con la solicitud de información a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), la Defensoría solicitó un detalle de las gestiones realizadas, para la implementación de las exenciones establecidas en el Título VII de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), particularmente, las relativas a cargas sociales e impuesto sobre planillas para las y los trabajadores afiliados a planes voluntarios de pensiones.

En su respuesta, la SUPEN argumentó que sus competencias y facultades se establecen en el artículo 33, párrafo segundo y en artículo 38 inciso q) de la LPT y que las mismas no están relacionadas con las Disposiciones Tributarias del Título VII de la normativa indicada. Manifestó que las disposiciones tributarias establecidas en la LPT están en su mayoría a cargo de la CCSS

y de la Dirección General de Tributación, con excepción del artículo 73 que tiene que ver con la devolución de los afiliados de los incentivos fiscales establecidos, en los casos en que se den retiros anticipados. Por tanto, dicho órgano concluyó que la aplicación de los incentivos no es competencia de la SUPEN sino de la Dirección General de Tributación y la CCSS.

Por otra parte, el informe rendido por la CCSS indicó que el procedimiento para la aplicación de los incentivos fiscales establecidos en el artículo 71 de la LPT fue aprobado por la Junta Directiva de la CCSS en el artículo 6 de la sesión N°7571 del 16 de agosto de 2001. No obstante, dicho mecanismo no ha sido aplicado de forma automática porque al inicio del SICERE se dio prioridad a las funciones básicas que le permitieran cumplir con la ley.

Asimismo, la CCSS consideró que existen roces de inconstitucionalidad entre el artículo 71 de la LPT y el artículo 73 de la Constitución Política, siendo que la Junta Directiva autorizó en la sesión N°7684 del 5 de setiembre de 2002 a la Dirección Jurídica para presentar una Acción de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, señaló que a partir del mes de abril de 2002 retomó el proceso para la implementación de los incentivos y exenciones del artículo 71 de la LPT coordinando con las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) los aspectos técnicos y de información para su aplicación.

A pesar de lo anterior, la Caja indicó que la implementación del mecanismo no ha tenido el éxito deseado por la limitada respuesta de las OPC. Asimismo, debido a este factor no era posible suministrar el número de trabajadores que contaban con planes de pensión complementaria y los montos que habían ingresado a la CCSS y que debieron ser deducidos como exenciones.

Finalmente, la Caja manifestó que de forma oportuna y conforme se vayan presentando los reclamos para la devolución de las retenciones indebidas por parte de la CCSS por no haber aplicado las exenciones del artículo 71 de la LPT, la CCSS procederá a realizar el estudio respectivo para cada caso individual, supeditado a lo que oportunamente resuelva la Sala Constitucional respecto a la inconstitucionalidad del artículo en cuestión.

En el segundo informe remitido por la Caja, el SICERE analiza la constitucionalidad del artículo 71 de la LPT considerando eventuales roces con el artículo 73 de la Constitución Política. Asimismo, presenta una estimación del impacto económico sobre los regímenes de Enfermedad y Maternidad (EM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), y la devolución de los beneficios económicos por parte de las y los afiliados en caso de retiro anticipado.

- **Resultados de la investigación**

Una vez finalizado el proceso de investigación y con base en la documentación remitida por las instituciones involucradas, la Defensoría de los Habitantes llegó a los siguientes resultados:

#### **Sobre la aplicación del artículo 71 de la LPT**

De acuerdo con el informe del SICERE la implementación del procedimiento definido por la Junta Directiva de la CCSS para la aplicación de los beneficios establecidos en el artículo 71 de la LPT, se está llevando a cabo desde la facturación de agosto de 2002. Además, dicho proceso requiere, entre otros aspectos, que la persona afiliada presente documentación al patrono y que las OPC remitan a la CCSS información sobre los planes voluntarios de pensiones suscritos.

Para facilitar dicho proceso, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario que el mecanismo definido por la Junta Directiva de la CCSS para la aplicación de los beneficios citados sea de conocimiento general de los trabajadores y trabajadoras del país. Por ello, la Defensoría

recomendó a la CCSS hacer de su conocimiento la existencia de dicho mecanismo. Para ello, el anuncio podría realizarse a través del documento de orden patronal que emite dicha Institución a cada persona.

El SICERE indicó que la aplicación general del procedimiento se ha visto limitada por la negativa de algunas OPC en remitir a la CCSS la información relativa a los suscriptores de los planes voluntarios de pensiones complementarias; ello aduciendo que se encuentran inhibidas por el carácter de confidencialidad de la información. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró que dicha negativa no debe constituir un obstáculo para la aplicación de la normativa legal, y que esta circunstancia puede superarse con una nota de la o el interesado autorizando a su OPC a suministrar al SICERE la información requerida para la aplicación del artículo 71 de la LPT.

Ese procedimiento podría realizarse adecuadamente si la SUPEN instruyera a las OPC a informar a sus clientes, –quizás mediante los estados de cuenta que remiten periódicamente–, sobre la necesidad de la autorización indicada. Asimismo, para solventar a futuro el trámite anterior, la Defensoría recomendó que la SUPEN instruyera a las OPC para que incorporen en sus formularios y contratos de afiliación a pensiones complementarias voluntarias una cláusula donde el o la habitante autorice a la OPC a suministrar la información requerida por la CCSS para la aplicación de las exenciones contempladas en el artículo 71 de la LPT.

Por otra parte, esta Defensoría no encontró razones que justifiquen la negativa al reconocimiento de intereses por parte de la CCSS en las sumas que debe reintegrar a las y los afiliados de planes voluntarios de pensiones, por el atraso en la aplicación de las exenciones a las cargas sociales, según lo establecido en el artículo 71 de la LPT.

Finalmente, preocupaba a la Defensoría la disposición de la Junta Directiva de la CCSS en el sentido de que sólo los planes de pensiones voluntarias suscritos después de la vigencia de la LPT son sujetos de los incentivos establecidos en el artículo 71. Esto por cuanto dicha restricción no está prevista en el cuerpo normativo de la LPT, y no se dio fundamento jurídico concreto y explícito para su aplicación. Por ello, ante la posibilidad de lesionar derechos de las y los suscriptores de planes voluntarios de pensiones complementarias, se recomendó realizar consulta a la Procuraduría General de la República sobre la legalidad de la disposición en cuestión.

### **Sobre la constitucionalidad del artículo 71 de la LPT**

A pesar de que la Junta Directiva de la CCSS desde setiembre de 2002 había autorizado a la Dirección Jurídica de la CCSS a la presentación de una acción de inconstitucionalidad sobre el artículo 71 de la LPT, dicha acción no había sido presentada a la fecha en que la Defensoría emitió el informe.

De acuerdo con el informe del SICERE, el artículo 71 de la LPT posee roces de constitucionalidad con respecto al artículo 73 de la Constitución Política, por la aparente utilización de los fondos para la seguridad social en forma de incentivos para fortalecer el tercer pilar del Sistema Nacional de Pensiones, es decir, para incentivar a las y los habitantes a suscribir planes voluntarios de pensiones complementarias.

Respecto a dicha interpretación, la Defensoría de los Habitantes consideró que los argumentos indicados por la CCSS no eran suficientes para sostener la pretendida acción de inconstitucionalidad. Esto por cuanto, el texto de cada artículo pareciera normar situaciones diferentes (ex post y ex ante). En el artículo 73 constitucional se establece una prohibición para

transferir o emplear los fondos y reservas de los seguros sociales en finalidades distintas a las que motivaron su creación; mientras que el artículo 71 de la LPT crea una exención de las cargas sociales e impuestos a la planilla para las y los habitantes que suscriben planes de pensiones complementarios voluntarios.

La Defensoría de los Habitantes interpretó que en el artículo 71 de la LPT, al parecer no se establece directamente un cambio de destino para los fondos de la seguridad social, por cuanto lo que crea es una exención en la base sobre la cual se determina la contribución obligatoria a la seguridad social, en el caso en que se adquiriera un plan voluntario de pensiones, y no constituye una modificación en los destinos de los fondos y reservas de los seguros sociales. Debe considerarse que los Planes Voluntarios de Pensiones Complementarias también forman parte del Sistema de Nacional de Pensiones y, que además, en caso de que la o el afiliado realice retiros anticipados, deberá restituir los beneficios fiscales y la exoneración de cargas sociales recibidos (artículo 73 de la LPT).

Por lo anterior, para analizar la constitucionalidad del artículo 71 de la LPT, la Defensoría recomendó a la CCSS realizar una consulta a la Procuraduría General de la República sobre si las exenciones a las cargas sociales establecidas mediante la LPT constituyen una transferencia o empleo distinto de los fondos y reservas de los seguros sociales, considerando que dicha exención no está modificando el uso de los recursos ingresados a la CCSS, sino la base sobre la que cotiza cada trabajador y trabajadora, siendo que los planes voluntarios de pensión forman parte del Sistema Nacional de Pensiones, y que en caso de retiros anticipados, la o el afiliado debe reintegrar los beneficios recibidos.

### **Sobre el impacto económico de la aplicación del artículo 71 de la LPT**

En el informe del SICERE se presenta una estimación del impacto económico de la aplicación de las exenciones de cargas sociales contempladas en el artículo 71 de la LPT, sobre los regímenes de Enfermedad y Maternidad (EM), e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

No obstante, para la Defensoría de los Habitantes, la información presentada por la CCSS no fue suficiente para estimar el impacto sobre las finanzas de los regímenes de EM e IVM, puesto que no se incluyeron indicadores financieros y contables sobre el equilibrio financiero de los regímenes de EM e IVM. Si bien, se estimó el impacto absoluto de la aplicación de las exenciones, dicho indicador por sí mismo fue insuficiente para valorar la significancia de su perjuicio sobre el equilibrio financiero y sostenibilidad de los regímenes en cuestión.

Relacionado con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la CCSS profundizar en la evaluación del impacto de la aplicación de los beneficios establecidos en el artículo 71 de la LPT sobre el equilibrio y sostenibilidad financiera de los regímenes de EM e IVM. Para ello se recomendó realizar una evaluación adecuadamente sustentada sobre la situación financiero-contable de corto, mediano y largo plazos de los regímenes indicados.

Dicho estudio revelaría el impacto y sostenibilidad sobre el equilibrio financiero de los regímenes de EM e IVM, y eventualmente, si dicho impacto es relevante, permitiría volver a evaluar la posibilidad de cuestionar constitucionalmente el artículo 71 de la LPT, por el eventual perjuicio sobre dichos seguros solidarios.

- **Recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes**

Debido a las situaciones señaladas, y luego del estudio del expediente conformado para atender la queja del denunciante, la Defensoría emitió las siguientes recomendaciones:

### **A la Presidencia Ejecutiva a de la CCSS**

- Ejecutar la aplicación de los beneficios económicos establecidos en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador (Ley N°7983), a favor del señor [...] como afiliado a los planes de pensiones voluntarios N° [...] y N° [...], en particular, la exoneración de cargas sociales y el reintegro de la suma correspondiente por la negativa a la aplicación de dicho beneficio a partir del momento en que tuvo derecho a ello, incluyendo el reconocimiento de los intereses pertinentes.
- Comunicar a las trabajadoras y trabajadores de instituciones y empresas públicas y privadas a través del documento de orden patronal, sobre el procedimiento para la aplicación de los beneficios para los afiliados y afiliadas a planes voluntarios de pensiones complementarias, establecidos en el artículo 71 de la Ley N°7983.
- Consultar a la Procuraduría General de la República sobre la legalidad de la disposición tomada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social que indica que los planes de pensiones voluntarios sujetos a las exenciones y beneficios del artículo 71 de la Ley N°7983 son los suscritos con posterioridad a la entrada en vigencia de la citada Ley.
- Consultar a la Procuraduría General de la República sobre si las exenciones a las cargas sociales para las y los afiliados de planes voluntarios de pensiones al amparo del artículo 71 de la Ley N°7983, constituyen una transferencia o utilización diferente de los fondos y las reservas de los seguros sociales a las que motivaron su creación.
- Realizar una evaluación financiera, económica y social de la aplicación general de las exenciones del artículo 71 de la Ley N°7983 sobre el equilibrio y sostenibilidad de los regímenes de seguridad social correspondientes a Enfermedad y Maternidad, e Invalidez, Vejez y Muerte, para determinar su impacto sobre su equilibrio en el corto, mediano y largo plazos, así como en el bienestar socioeconómico y la seguridad social de los habitantes del país. Esto con la finalidad de establecer, eventualmente, medidas adecuadas para garantizar el equilibrio financiero y sostenibilidad de los regímenes indicados.

### **A la Superintendencia General de Pensiones**

- Instruir a las OPC que informen a sus afiliados en el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, sobre la necesidad de autorizar a la OPC a brindar la información requerida por el SICERE para la aplicación de las exenciones establecidas en la LPT, según se indica en este informe.
- Instruir a las OPC a incorporar en sus formularios y contratos de afiliación a Planes Voluntarios de Pensiones Complementarias, una cláusula donde se autorice a la OPC a suministrar la información requerida por la CCSS para la aplicación de las exenciones contempladas en el artículo 71 de la LPT, según lo establecido en este informe.



- **Cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría**

En el mes de setiembre de 2003 la Gerencia de la División Financiera de la CCSS presentó formal recurso de reconsideración al Informe de la Defensoría. El citado recurso fue declarado sin lugar mediante el oficio N°12291-2003-DHR de fecha 28 de noviembre de 2003, confirmando y manteniendo en todos sus extremos el informe recurrido.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 2003, el Director del Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS (SICERE), remitió informe de *"Avance atención recomendaciones Defensoría de los Habitantes del Informe Final N°09411-2003-DHR, Artículo 71 Ley 7983"*.

En dicho informe se indicó que la primera recomendación sobre la aplicación de los beneficios establecidos en el artículo 71 de la LPT, a favor del señor [...], se informó que se han sostenido reuniones con el denunciante y que desde el 8 de diciembre se inició el trámite respectivo.

En relación con la segunda recomendación se indicó que existe el inconveniente de que la orden patronal es un documento pre-impreso y del cual hay muchas existencias, pero que se impulsa un cambio en la tecnología de impresión de planillas y ordenes patronales con el cual tal requerimiento puede ser satisfecho.

Sobre las recomendaciones indicadas en los puntos 3 y 4 del Informe, se informó que se está preparando la propuesta de las consultas a la Procuraduría, no obstante, que por orden expresa éstas deben ser elevadas a la Junta Directiva de la Caja para su respectiva autorización, lo que conlleva un proceso un poco más complejo, por su trámite interno.

Por último, en relación con la evaluación financiera, económica y social de la aplicación general de las exenciones del artículo 71 de la LPT, se adjuntó el estudio realizado por la Dirección Financiero Contable y la Dirección de Actuarial y de Planificación Económica.

La Defensoría procedió a revisar el informe remitido por la Caja llegando a la conclusión de que no es suficiente para estimar el impacto sobre las finanzas de los regímenes de Enfermedad y Maternidad (EM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), puesto que no incluye indicadores financieros y contables sobre el equilibrio financiero de los regímenes de EM e IVM. Si bien, se estima el impacto absoluto de la aplicación de las exenciones, dicho indicador por sí mismo es insuficiente para valorar la significancia de su perjuicio sobre el equilibrio financiero y sostenibilidad de los regímenes en cuestión, lo cual sería el fundamento para la presentación de un eventual recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 71 de la LPT.

Por otra parte, en el mes de setiembre de 2003, el Superintendente de Pensiones, informó a la Defensoría de los Habitantes sobre el acatamiento absoluto de las recomendaciones emitidas a dicho ente.

De conformidad con lo anterior y en vista de que se procedió a dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas, la Defensoría de los Habitantes se manifestó satisfecha y procedió al cierre del expediente respectivo.

### 3. Actividades

#### a. Proyectos de Ley analizados desde la perspectiva de los derechos e intereses económicos de los habitantes

##### i. Proyecto de ley para democratizar el precio de los combustibles en Costa Rica

Se hizo llegar a la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa las observaciones que la Defensoría de los Habitantes creyó pertinentes con respecto al proyecto de ley: "Ley para democratizar el precio de los combustibles en Costa Rica" Expediente N° 15.152, de acuerdo con la consulta hecha por esa comisión.

El artículo 1° del Proyecto de ley, pretendía derogar el artículo 3 de la Ley N°8114, de 9 del julio de 2001, que establece un procedimiento para la actualización del impuesto único a los combustibles, así como congelar el monto absoluto vigente para dicho impuesto por medio de lo dispuesto en artículo 2° del proyecto y dejar establecido según se indica en el artículo 3° que en situación de emergencia los precios de los combustibles sólo podrán modificarse por concepto de variación en los precios internacionales de los hidrocarburos.

La Defensoría consideró en primer término que el proyecto no viene a democratizar el precio de los combustibles. La creación de este impuesto establecido en la ley vigente se justificó en gran medida en el hecho de que existe una relación casi directa entre el deterioro de las carreteras y el uso de combustible, ello en vista de que quien más usa la carretera, más la deteriora y que para un mayor uso de la misma requiere de un mayor consumo de combustible. Este razonamiento se aplicó para decidir que el mantenimiento y construcción de carretera debía ser pagado proporcionalmente por los usuarios según el mayor o menor uso de la infraestructura y el mayor o menor deterioro que el uso implica.

Esta distribución parece ser la forma más democrática para distribuir los costos de inversión en infraestructura vial. No así, la propuesta con la reforma planteada, cuyo resultado final sería que los costos serán eventualmente cargados a todos los habitantes, lo cual es totalmente injusto ya que el pago sería generalizado sin importar el consumo de combustibles y el grado de uso de las carreteras.

El artículo 3° de la ley N°8114 que se pretende modificar, no impone un impuesto adicional del 3% a los combustibles como se indicaba en los considerandos del proyecto, sino que es un ajuste de hasta un máximo de un 3% aplicado sobre el monto absoluto del impuesto vigente en ese momento, por lo tanto no es un porcentaje aplicable a la base impositiva, por lo que no se traduce en un incremento en el precio en ese porcentaje, sino en uno mucho menor.

Si bien el tope máximo de ajuste del impuesto es de un 3% por trimestre, el ajuste a aplicar se calcula con base en el crecimiento del Índice de Precios al Consumidor, o sea que lo que se pretende es recuperar la inflación y en el caso eventual de que la inflación supere el 12% anual, el ajuste no podría superar el 12% ello en vista de que el ajuste tope es del 3% trimestral, en ese caso se puede decir que el impuesto se estaría reduciendo en términos reales.

La Defensoría comprendió las razones que dieron origen al ajuste trimestral del impuesto y en el momento de emitir criterio con respecto a este punto, cuando la ley aún era un proyecto, lo apoyó.

Dicho respaldo se dio en vista de que en muchos casos se ha observado cómo impuestos, multas, cánones y otros expresados en las respectivas leyes de creación, en términos absolutos,

con el paso del tiempo y en épocas de inflación como la actual, se vuelven ridículos, así por ejemplo se encontraban multas de ₡500.00 para delitos y contravenciones que provocaban daños serios a los habitantes y en algunos caso generaban jugosas ganancias al infractor, convirtiéndose esa multa en apenas una molestia insignificante.

Por lo tanto, lo que se pretendió con el establecimiento de esta metodología, fue mantener el valor del impuesto a lo largo del tiempo, con el fin de garantizar la existencia de recursos suficientes dedicados al mantenimiento y construcción de infraestructura vial. Evitándose, como ocurrió en el pasado, que por falta de recursos las calles llegaran a estar en un estado lamentable y no se contara con recursos para el mantenimiento y mucho menos para la construcción de nuevas carreteras.

Por otra parte, más que el cobro del impuesto, a la Defensoría de los Habitantes le preocupa el destino de la totalidad del monto recaudado y es en ese sentido que considera que se debe legislar. Se sabe que el CONAVI no está gastando la totalidad de monto del impuesto que le corresponde y preocupa que ello pudiera estar obedeciendo a injerencia política dentro de ese ente. Si el recaudador es RECOPE podría pensarse en un traslado directo al CONAVI del impuesto correspondiente o en una sanción fuerte para el Ministro de Hacienda si no hace el traslado correspondiente en un tiempo perentorio a partir del traslado de los fondos recaudados por RECOPE. Ello con el objetivo de que los dineros no sean desviados hacia otros fines.

Adicionalmente, la Defensoría llamó la atención sobre el hecho de que parte importante de este impuesto va a las Municipalidades a través de CONAVI para la reparación o construcción de caminos cantonales, infraestructura de primera necesidad para el desarrollo de las comunidades.

Con respecto al artículo 3° del proyecto de ley, que pretendía que en casos de emergencia nacional los ajustes en el precio de los combustibles consideren únicamente el aumento en el precio internacional de los mismos, la Defensoría estimó que una situación como la propuesta no es sostenible en el tiempo toda vez que RECOPE debe cubrir sus costos de operación. Congelarle la retribución de los mismos generaría en el tiempo la quiebra de la empresa y a la postre un desabastecimiento nacional con catastróficas consecuencias económicas y sociales para el país. Frente a tal posibilidad, si se tuviera que sostener ese ente funcionando, con el fin de mantener un abastecimiento adecuado a pesar de las pérdidas, se tendría que recurrir a subsidios para cubrir los costos de operación al descubierto, costos que como es bien sabido pagarían todos los habitantes, usen o no combustible. De esta forma que no sólo se deben cubrir los costos de RECOPE de igual forma que a través de la fijación de precios, sino que se haría de la forma más regresiva e injusta.

Por lo anterior, la Defensoría manifestó su desacuerdo con las reformas planteadas en este proyecto.

*ii. Proyecto de Ley de modificación del Artículo 45 y Adición de un Artículo 45 Bis a la Ley N° 7384 Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)*

En respuesta a la consulta hecha por la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios a la Defensoría de los Habitantes en relación con el Proyecto de Ley de "Modificación del Artículo 45 y Adición de un Artículo 45 Bis a la Ley N° 7384 Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)" expediente N° 15.536, esta Institución consideró que el proyecto no debía ser tramitado en razón de que no aportaba nada nuevo, ampliaba el subsidio y producía más confusión con respecto a la fórmula de cálculo del combustible subsidiado vigente.

Adicionalmente la Defensoría de los Habitantes señaló que, tanto el subsidio vigente como el que se propone con la nueva fórmula, están dirigidos a una actividad económica en la que intervienen tanto grandes empresarios como pescadores artesanales de muy escasos recursos económicos, y hasta donde se tiene conocimiento no hay un estudio que pueda ser usado para determinar qué sector necesita en este momento - por razones socioeconómicas- del subsidio para mantenerse en el mercado o que pueda demostrar que el sacrificio de todos los habitantes, no estaría siendo aprovechado injustamente para enriquecer sectores que no lo necesitan.

La Defensoría de los Habitantes hizo también los siguientes comentarios:

- Con respecto a la modificación del artículo 45 la Defensoría observó que actualmente el subsidio consiste en vender a un precio igual al precio FOB Plantel, con lo que el subsidio real equivale a no pagar el impuesto único a los combustibles y ganarse también el margen de comercialización. Con la modificación propuesta en el proyecto, el precio de venta al pescador equivaldría a un precio CIF plantel reducido ya que incluso se rebajan costos inherentes a la importación, con lo que casi equivale a vender a precio de importación.
- Si se comparaba la fórmula de cálculo vigente con la fórmula propuesta en el proyecto de ley, se observaba que con la primera se tenía claro que el precio al pescador no es otra cosa que el precio FOB Plantel de RECOPE, o sea el precio de compra del mes anterior más todos los gastos de internamiento del producto y gastos internos, mientras que con la fórmula propuesta se dan una serie de incógnitas e inconsistencias a saber:
  - Se habla de costo **mensual** CIF **refinería**, sin determinar primero a qué costo mensual se refiere, si es el del mes anterior, si es el mes presente, en cuyo caso no se contaría siempre con toda la información necesaria para el cálculo o también si se trata de un costo promedio mensual de un período “x”.
  - A lo anterior se le suma el “costo anual por litro trasegado por oleoducto”, esto podría interpretarse de dos formas, una que se habla del costo de cada litro trasegado por el oleoducto o el costo de trasegar un litro de combustible a través del oleoducto. Caben las dos interpretaciones y si se aplica la primera se daría una duplicidad de costos, al considerar dos veces el costo del producto como tal (CIF).
  - Además, según la fórmula propuesta, también en relación con el “Costo anual p/litro vendido en plantel”, cabe dos interpretaciones: una de que se trata del costo total del combustible a nivel de plantel y otra que se trata de los costos de distribución en plantel. Si se aplica la primera, se triplicarían los costos, al considerar tres veces el costo del producto.
- En el nuevo artículo **45 bis**, que se creaba en el proyecto de ley, se indica que en el cálculo del precio de los combustibles no se considerarán los montos correspondientes a gastos de administración, depreciación de activos, cargos portuarios, inversión, márgenes de comercialización, otros de naturaleza similar.

Resulta extraño que los costos o cargos portuarios no sean aplicados al costo siendo inherentes a toda importación tanto en este como en cualquier otro país, salvo en los que son productores de petróleo, lo que se contradice con la premisa de que esta ley lo que busca es la equiparación del costo del combustible con la flota pesquera mundial, con el fin de no perder competitividad. De igual forma al exonerar del pago de costos propios de la comercialización, administración, depreciación, inversión, entre otros. de los combustibles esos costos deberán ser cubiertos o recaer sobre el bolsillo de los demás consumidores de combustibles, o sea de todos los habitantes del país. Además, no debe perderse de vista que estos combustibles para la pesca no deportiva están exonerados del impuesto único a los combustibles, lo que de por sí ya es un subsidio.

Para la Defensoría hay que cuestionarse: ¿a quién beneficia el subsidio, en qué monto y quién paga por ello?, quien recibe el subsidio ¿realmente lo necesita?, ¿debe ser este beneficio un subsidio generalizado para la actividad o debe dirigirse hacia un sector realmente vulnerable, que no puede competir con los precios de mercado de los combustibles?, ¿es realmente el precio del combustible el origen de su falta de competitividad?

- La ley de Creación de INCOPECA establece en el artículo 45 que:  
*"El sector pesquero adquirirá de RECOPE el combustible (gasolina y diesel), para la actividad pesquera no deportiva a un precio competitivo con el precio internacional, basado en el costo promedio de importación del mes anterior y considerando el costo CIF refinería, así como los costos de distribución por oleoducto y distribución en planteles, de tal forma que el precio sea FOB Plantel."*

Aplicando lo anterior, RECOPE solicita los precios indicados con base en los costos de reales del último año, para los renglones de distribución por oleoducto, distribución en planteles y gastos administrativos y con el costo de importación de esos combustibles CIF Refinería al mes mas reciente.

De la adición del nuevo artículo 45 bis se deduce que - aparte de los costos contemplados en la fórmula- no se adicionará ningún otro costo, con lo que se tendría que dar un subsidio adicional al vigente de parte de todos los consumidores a los pescadores, dentro de los cuales es bien sabido existen grandes empresas extranjeras con embarcaciones de bandera nacional que no requieren del subsidio. Por otro lado, la propuesta del proyecto de ley pretende que el precio de los combustibles para los pescadores no cubra costos que son parte del costo CIF, como son los cargos portuarios, lo cual implicaría que deberán ser recuperados por RECOPE mediante el recargo de los precios de los combustibles no subsidiados.

- Debe tenerse presente que este tipo de regulación debe quedar sumamente clara y no dejarse a interpretaciones futuras que se presten para favorecer o para afectar a cualquier sector. Frases como "y otros de naturaleza similar" producen inseguridad y polémica.

Por otra parte, la Defensoría consideró que las múltiples quejas que se han recibido por parte de los pescadores indican que lo que debe hacerse es una reforma integral o una nueva ley de INCOPECA, no un "remiendo" a través de la modificación de un artículo y la adición de otro, que más que aclarar confunden, sin solucionar los serios problemas de los pescadores artesanales y de los que trabajan para las grandes pesqueras, como tampoco se pone freno a

los abusos que se dan en el trasiego de combustible subsidiado por la falta de controles adecuados.

Por todo lo expuesto hasta aquí, la Defensoría de los Habitantes consideró que el proyecto en cuestión podría traer más perjuicio que beneficio y por lo tanto no debe ser aprobado, recomendándolo así a la Comisión Legislativa.

Adicionalmente, la Defensoría manifestó que en el caso de los subsidios del combustible para los pescadores, lo recomendable es hacer ya sea una reforma integral de la Ley 7384 o un proyecto de una nueva ley que la sustituya. Una iniciativa de esa naturaleza permitiría resolver los problemas y omisiones de la ley vigente. En todo caso, cualquier reforma que se pretenda debe estar fundamentada en un estudio serio que diagnostique cuál es la realidad de la actividad pesquera nacional y de los sectores que participan en ella.

*iii. Proyecto para modificar la Ley de Ferias del Agricultor. Expediente N°15.249*

El proyecto fue consultado a la Defensoría de los Habitantes por parte de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa.

La propuesta pretendía mantener la estructura organizativa vigente del programa de ferias del agricultor y delimitar y aclarar las competencias de cada una de las instancias que participan en la administración y regulación de las ferias, manteniendo al Consejo Nacional de Producción como ente fiscalizador. Asimismo, el proyecto pretendía otorgarle a la Comisión Nacional del Consumidor las funciones de vigilar el respeto de los derechos del consumidor en las ferias mediante el control de precios, calidad, pesos, entre otros.

Después de analizar el citado documento la Defensoría consideró oportuno plantear algunas observaciones:

Con respecto al artículo 3, se indicó que el nombre correcto no es Comisión de Defensa del Consumidor, sino Comisión Nacional del Consumidor. No obstante tal corrección, lo planteado en este artículo no procedía, toda vez que como la misma Comisión se sirvió aclarar mediante oficio UTA-CNC-0005-03 del 31 de marzo 2003, ante cuestionamiento de la Defensoría:

*“Según el artículo 47 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, la Comisión Nacional de Consumidor es un órgano de máxima desconcentración adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que está constituido como órgano colegiado conformado por seis miembros, cuyo nombramiento es de resorte exclusivo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.*

*En cuanto a las potestades de ambos órganos, del análisis del artículo 53 en relación con el numeral 56 de la Ley 7472<sup>9</sup> y del Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República número C-079-98, no se desprende la posibilidad de realizar investigaciones de oficio sobre hechos generales, sino únicamente sobre hechos particulares en los casos en que se presente una denuncia concreta por un consumidor, y esto dentro del marco de un procedimiento ordinario administrativo.”*

---

<sup>9</sup> “Artículo 56.-Procedimiento

La acción ante la Comisión Nacional del Consumidor sólo puede iniciarse en virtud de una denuncia de cualquier consumidor o persona, sin que sea necesariamente el agraviado por el hecho que denuncia....”

Por otra parte con fundamento en el reglamento a la Ley 7472, Decreto Ejecutivo N° 25234-MEIC, en sus artículos 58,59 y 61 se concluye que la CNC no ejecutaría la función que interesaba imponerle en el proyecto, misma que de acuerdo con la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor correspondería ejecutar al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, lo que la Defensoría consideró que sería prudente quedara constando como una obligación permanente de ese Ministerio, mediante la adición de un artículo a la ley de Ferias del Agricultor, con el fin de evitar que se evada la ejecución de esa labor de control indispensable en resguardo de los intereses de los consumidores, especialmente si se considera que la labor de fiscalización de oficio de las obligaciones de los comerciantes por parte del MEIC ya no se hace de forma regular. Una posible redacción para el artículo propuesto es:

**ARTÍCULO 3.-**

*Para efectos de control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y su Reglamento, en la Ferias de Agricultor, los funcionarios competentes del MEIC (incluyendo a la CPC y a la CNC) realizarán las inspecciones que correspondan, para lo cual deberán portar y exhibir su correspondiente identificación oficial.*

*El Ministerio de Seguridad Pública ejecutará la vigilancia y el control policial en las ferias del agricultor. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes fiscalizará y ejercerá el control sobre el tránsito de vehículos en la zona donde se realiza la feria del agricultor.*

Con respecto al párrafo final del artículo 3 del proyecto, relativo a la participación de las Municipalidades en la promoción y desarrollo de las ferias, se consideró que debía presentarse como un artículo aparte.

Con respecto al artículo 10 inciso e), la Defensoría de los Habitantes recomendó la siguiente redacción a fin de tener mayor claridad:

*"e) Efectuar las auditorías que considere necesarias y convenientes a los comités regionales, entes administradores de ferias y entes emisores de carnés autorizados, para lo cual el CNP queda facultado para solicitar toda la información que sea necesaria para tal propósito."*

Con respecto al artículo 13, preocupó a la Defensoría la amplitud de este artículo y el riesgo implícito de que se produzcan abusos. Se recomendó limitar el uso del financiamiento, establecer condiciones mínimas para el otorgamiento del mismo y obligar al CNP a contratar al menos una auditoría externa anual.

Con respecto a los artículos 23 y 24, la Defensoría de los Habitantes manifestó que la forma en la que se estaban estableciendo las cuotas y la distribución de los recursos presentaba los siguientes inconvenientes:

El cálculo de las cuotas a cobrar a los agricultores para la determinación de la cuota de participación consideraba únicamente los costos operativos y administrativos de los entes administradores de ferias. No obstante lo cual, en el artículo 24 se indicaba que de esa misma cuota, la Junta Nacional determinaría un monto que el ente administrador de ferias debía trasladar al Comité Regional para cubrir costos de fiscalización. Con ello ya se dejarían sin cubrir parte de los costos del ente administrador de ferias, en vista de que la cuota de



participación contemplará únicamente los costos operativos y de administración de estos últimos.

Si a lo anterior se agrega que del dinero que recibiría el Comité Regional debe trasladar una cuota mensual a la Junta Nacional para cubrir sus gastos administrativos, operativos y de inversión, tenemos que los costos tanto del Comité Regional como de la Junta Nacional no fueron considerados para determinar la cuota de participación, con lo que, al final, se estaría desfinanciando a los entes administradores de ferias y a los Comités regionales en cascada, para financiar por completo únicamente la Junta Nacional de Ferias.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes recomendó modificar los artículos 23 y 24 a fin de que, a la hora de determinar la cuota de participación, se consideraran además de los costos operativos y administrativos de los entes administradores de ferias, los costos de fiscalización de los Comités Regionales y los gastos administrativos, operativos y de inversión de la Junta Nacional y luego se reparta lo correspondiente a cada cual.

En el artículo 29 se recomendó sustituir “las organizaciones de productores del respectivo sector” por “los entes emisores de carnés”, esto para que fuera concordante con el resto del proyecto.

En el artículo 35, se recomendó agregar: “Los emisores de carnés deberán remitir al comité Regional un informe mensual de los carnés otorgados, indicando Nombre, cédula, productos a comercializar y localización de la finca, así como los carnés o agricultores retirados.”

Con respecto al artículo 41, la Defensoría consideró que las sanciones y correcciones sólo pueden ser establecidas por Ley y para ello deben tipificarse de previo las faltas, por lo tanto, tanto unas como otras debían quedar incorporadas en la Ley.

#### *iv. Proyecto de Ley N°15.175*

La Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa, solicitó a la Defensoría su criterio sobre el proyecto de ley: *“Autorización al Instituto De Desarrollo Agrario (IDA) para que condone intereses y multas de los créditos adquiridos por los programas de Créditos de Tierra y Caja Agraria y haga arreglos de pago del principal adeudado”* tramitado bajo el expediente No. 15.175.

Según los justificantes del Proyecto, la condonación se aplicaría a todas aquellas operaciones que por situaciones como fenómenos naturales y sobreoferta en los mercados internacionales han provocado la pérdida de las cosechas o la disminución de precios, respectivamente. Estas situaciones son consideradas como el motivo por el cual se hizo imposible estar al día en las obligaciones crediticias; por ello, el proyecto establece que la condonación de intereses y multas de los créditos se haría para las operaciones vencidas al 31 de diciembre del 2002, entendiéndose que las deudas no prescritas con la entrada en vigencia de la Ley, el IDA podría realizar arreglos de pago de capital a todos los beneficiarios de los programas antes citados.

A pesar de que lo anterior está establecido entre los motivos que justifican el proyecto, y son consideradas como condiciones necesarias para determinar las posibles personas beneficiarias; la Defensoría, observó que las mismas no estaban siendo consideradas en el articulado del proyecto, el cual sería en definitiva el que se aplicaría cuando entre en vigencia la Ley.

Asimismo, la Defensoría indicó que no estaban claros los supuestos que hacían calificar a las personas beneficiarias, por cuanto sólo se hablaba de la posibilidad de ser beneficiario o

beneficiaria de los Programas de Caja Agraria y Créditos de Tierra y haber tenido operaciones crediticias con dichos programas desatendidas al 31 de diciembre del 2002.

De esta suerte, en el proyecto no se establecían las razones por las cuales los agricultores y agricultoras podrían encontrarse en situación de morosidad o incumplimiento. Más aún, en la exposición de motivos se señalaba que a pesar de que la Caja Agraria ha hecho que muchos agricultores hayan podido desarrollar productivamente sus tierras, que el IDA no ha implementado un buen sistema de cobro, por razones principalmente, de apoyo y seguimiento del programa, por lo que el cobro no ha sido agresivo.

Lo anterior, abre la posibilidad de que agricultores y agricultoras que hayan tenido un buen desempeño económico no hayan honrado sus deudas por deficiencias en la gestión de cobro del propio Instituto de Desarrollo Agrario. Por lo tanto, la Defensoría recomendó a la Comisión Legislativa que además de los requisitos que se establecían en los Artículos 1 y 3, se incorpore un Artículo 4 en donde se indiquen las razones de morosidad que serían sujetas de adecuación o condonación de deudas en esos programas. La Defensoría recomendó la siguiente redacción para el eventual artículo 4 del proyecto de Ley:

*“Artículo 4: La presente condonación se aplicará a todos aquellos agricultores o agricultoras que mantienen operaciones crediticias en la Caja Agraria y Créditos de Tierra, que por situaciones como fenómenos naturales han provocado la pérdida de las cosechas, disminución de precios, sobreoferta en los mercados internacionales, razón por la que se han visto imposibilitados para estar al día en sus obligaciones.”*

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes, consideró conveniente y oportuno, como parte del control del uso de los recursos públicos y del control político que ejerce la Asamblea Legislativa, además del Artículo 4 sugerido, la introducción de otro artículo que establezca a la Presidencia Ejecutiva del Instituto de Desarrollo Agrario, -después de la aplicación de la Ley que se propone- la obligación y rendición de un informe detallado a las Comisiones de Asuntos Agropecuarios y de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, y a la Contraloría General de la República, indicando el nombre de cada persona beneficiaria, el monto condonado de conformidad con la Ley aprobada, el monto del crédito solicitado, el programa al cual corresponde, las razones por las cuales se debe la mora o el incumplimiento y los criterios de selección utilizados. Posteriormente, la Contraloría General de la República deberá complementar a la Asamblea Legislativa la información como parte del control de uso de recursos públicos.

v. *Proyecto de ley N° 15.216*

En el mes de octubre de 2003, la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios solicitó el criterio de la Defensoría sobre el proyecto: *“Aprobación del Contrato de Préstamo N°1601, celebrado entre el Banco Centroamericano de Integración Económica y la República de Costa Rica para la ejecución de un programa de protección y Fomento Agropecuario para pequeños y medianos productores”*, tramitado mediante el expediente N°15.216.

El proyecto consiste en la aprobación de un crédito por un monto de hasta US\$35 millones entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para financiar parcialmente la ejecución del proyecto *“Programa de protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores”*.

Respecto al texto del Contrato de Préstamo N°1601 que se transcribe en el Proyecto de Ley y las condiciones del préstamo, la Defensoría no realizó ninguna observación, toda vez que el

texto ya fue negociado con el BCIE desde el 14 de marzo pasado, y presenta las condiciones normales que dicho Banco solicita a sus prestatarios.

No obstante, la Defensoría llamó la atención respecto al uso que se daría al empréstito, puesto que en el articulado del proyecto (que consiste en un único artículo, según su publicación en La Gaceta) no se establece explícitamente el destino de los fondos como patrimonio de la Ley 8147, a pesar de que en la exposición de motivos se justifica el endeudamiento con base en dicha Ley.

El artículo 1 del proyecto en cuestión establece que los recursos del préstamo serían *“...para financiar parcialmente del proyecto Programa de protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores”*. Asimismo, en el artículo I del texto del contrato de préstamo N°1601, Sección uno punto dos (1.2) se indica *“Los fondos provenientes de este préstamo serán utilizados por el prestatario exclusivamente para financiar parcialmente la ejecución del proyecto denominado ‘Programa de Protección y Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores’, de la República de Costa Rica, de acuerdo con el plan global de inversiones aprobado por el Banco.”*

Como observó la Defensoría, no está establecida claramente la identificación del Programa de Protección y Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores del Proyecto de Ley, con la Ley N°8147. Esta situación eventualmente podría prestarse para la utilización de los recursos en programas similares, pero con requisitos y objetivos diferentes a los ya establecidos en la citada Ley.

Por tanto, la Defensoría indicó a la Comisión Legislativa que es necesario modificar el artículo 1° del Proyecto N°15.126 para indicar que los recursos del empréstito serán utilizados exclusivamente para financiar parcialmente el patrimonio del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores, creado mediante Ley N°8147 del 24 de octubre de 2001.

*vi. Proyecto de ley N°15.279*

En el mes de agosto de 2003, la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa, solicitó a la Defensoría su criterio sobre el Proyecto *“Ley que autoriza al Consejo Nacional de Producción a trasladar bajo la modalidad de no reembolsable los créditos otorgados a las organizaciones de productores afectados por fenómenos naturales”*, tramitado en el expediente No. 15.279.

En su respuesta, la Defensoría manifestó a la Comisión que comparte y avala la finalidad del proyecto; sin embargo, la redacción es muy general y podría tener como efecto que organizaciones de productores que no puedan hacer frente a su endeudamiento con el Consejo Nacional de Producción (CNP), debido a problemas administrativos, malos manejos financieros o deficiente implementación de los proyectos financiados, pretendan recurrir a la posibilidad que abre el proyecto y evadir responsabilidades con el Programa de Reconversión Productiva del sector agropecuario que administra el CNP, limitando el financiamiento futuro a eventuales beneficiarios.

El proyecto de Ley en cuestión en su artículo primero autoriza al CNP a modificar la modalidad de los créditos otorgados a las diferentes organizaciones de productores beneficiarios del Programa de Reconversión Productiva, que fueron concedidos en condición reembolsable en todo o en parte, para convertirlos en créditos no reembolsables. Dada esta propuesta, la Defensoría recomendó que en dicho artículo se indique que los créditos que serán autorizados

para variar su modalidad de financiamiento, serían aquellos relativos a proyectos agropecuarios afectados por fenómenos naturales, siempre y cuando se pueda determinar de forma objetiva, que la adversa situación financiera que atraviesan es debida a los fenómenos naturales que se aduzcan.

El artículo segundo del proyecto de ley, establece que la autorización otorgada para que el CNP proceda a modificar las condiciones de crédito de los proyectos afectados, queda sujeta a la determinación que efectúe la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, de acuerdo con los postulados que rigen la Ley Nacional de Emergencias N°7914, y las declaratorias de estado de emergencia emitidas por el Poder Ejecutivo por medio de decreto, *“y que de una u otra forma han incidido en la ejecución de los proyectos financiados con recursos del programa de reconversión productiva.”*. Respecto a este punto, la Defensoría indicó a la Comisión Legislativa que dicha condición o justificación es demasiado amplia y puede prestarse a valoraciones subjetivas en la determinación de los posibles beneficiarios del proyecto de ley en cuestión.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó la introducción de un nuevo artículo tercero –que correría la numeración de los siguientes–, en donde se indique que la posibilidad de que una organización pueda aplicar a una modificación dependerá de una evaluación formal técnica, agronómica, administrativa y financiera del proyecto en cuestión, financiado con fondos de reconversión productiva. El texto propuesto por la Defensoría fue el siguiente:

*“Artículo 3: Para otorgar el beneficio creado en esta Ley, el Consejo Nacional de Producción deberá realizar los estudios técnicos, agronómicos, administrativos y financieros pertinentes, que demuestren que la imposibilidad de la organización interesada para hacer frente a la deuda reembolsable con el Consejo, es debida única y exclusivamente a fenómenos naturales fuera de su control, y no atribuibles a la administración del proyecto.*

*Los funcionarios y/o miembros de la Junta Directiva del CNP que autoricen los cambios en las modalidades de los créditos otorgados sin cumplir con lo establecido en este artículo, serán responsables administrativa, civil y pecuniariamente por el daño que ello cause al Consejo y al Programa de Reconversión Productiva para el sector agropecuario”.*

Además, como parte del control del uso de los recursos públicos y del control político que ejerce la Asamblea Legislativa, se recomendó por considerarse conveniente y oportuno, la introducción de otro artículo 5) que establezca la obligación de la Presidencia Ejecutiva del Consejo Nacional de Producción –después de la entrada en vigencia de la Ley que se propone– de rendir un informe detallado y periódico a las Comisiones de Asuntos Agropecuarios y de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa de la aplicación de presente Ley, y la obligatoriedad de que la Contraloría General de la República verifique que en la aplicación de esta normativa, el CNP haya cumplido con las condiciones establecidas, incluyendo la elaboración de los estudios pertinentes indicados en el artículo propuesto.

#### *vii. Proyecto de ley N°15.370*

En el mes de marzo de 2004 la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de la Defensoría sobre el Proyecto de Ley: *“Reformas a la Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, Ley No. 8262 y Reformas a la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, No. 4351 y leyes conexas”*, tramitado bajo el expediente N°15.370.

En su respuesta, la Defensoría de los Habitantes indicó que considera fundamental el apoyo que el Sistema Bancario Nacional pueda brindar a las micro, pequeñas y medianas empresas que no son sujetos de crédito, debido a la imposibilidad de ofrecer garantías por el tamaño y compromiso de su patrimonio.

No obstante, si bien el fondo que el proyecto de ley pretende crear, serviría para conceder avales y garantías, y financiar proyectos de desarrollo y reconversión en las micro, medianas y pequeñas empresas que no pueden ser sujetas de crédito en las instituciones públicas y privadas, la Defensoría recomendó establecer claramente la necesidad de garantizar y respaldar los créditos que se realicen con estos fondos públicos, considerando la apertura del caso, el carácter social del fondo y el previo estudio de las posibilidades de las personas beneficiarias. Esto para salvaguardar el patrimonio del fondo y no repetir la experiencia de ocho años del Programa de Reconversión Productiva para el Sector Agropecuario que administra el Consejo Nacional de Producción.

La Defensoría manifestó a la Comisión Legislativa que no considera adecuado incluir como sujetos de financiamiento del Fondo a empresas del sector informal de la economía. Esto debido a que el Fondo se constituye con recursos públicos sobre los cuales el administrador es responsable ante la sociedad de su correcta y lícita utilización, según lo demanda el Estado de Derecho. Por tanto, se recomendó a las señoras y señores diputados mantener vigente el último párrafo del artículo 3 de la Ley N°8262, que indica lo siguiente:

*“Todas las PYMES que quieran aprovechar los beneficios de la presente Ley, deberán satisfacer al menos dos de los siguientes requisitos:*

- a) El pago de cargas sociales.*
- b) El cumplimiento de obligaciones tributarias.*
- c) El cumplimiento de obligaciones laborales”.*

Asimismo, al tratarse de fondos públicos provenientes en su mayoría del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y dado el riesgo que involucran las actividades crediticias a las que se destinarán los recursos, la Defensoría recomendó establecer una instancia de control externa al Banco Popular, que fiscalice el buen uso de los fondos según lo dispuesto por la Ley N°8262 y sus reformas.

Para efectos de realizar un control externo de los fondos, la Defensoría recomendó considerar el establecer por medio de este proyecto de Ley, una competencia a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), para que pueda fiscalizar el uso de dichos recursos, no obstante, no provenir del proceso de intermediación financiera. Asimismo, otra opción para realizar el control externo sería establecer en el Proyecto de Ley la fiscalización de los recursos mediante la Contraloría General de la República.

Finalmente, la Defensoría manifestó a la Comisión Legislativa que no observó objeción sobre las reformas al artículo 47 de la Ley Orgánica del Banco Popular y al artículo 89 de la Ley del Banco Central; que confieren al Banco Popular las mismas atribuciones, condiciones, responsabilidades y obligaciones que le corresponden a los bancos comerciales del Estado y permiten que las instituciones públicas no bancarias efectúen transacciones de compra y venta de divisas con el Banco Popular.

## G. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

*"Reconocer la especificidad de la niñez y la adolescencia como sujetos sociales de derechos, significa abrir los espacios especializados necesarios para que hagan exigibles sus derechos".*

### 1. Ambito de competencia

#### a. Introducción

El reconocimiento formal (legal) e informal (social y cultural) de la infancia como sujetos sociales de derechos, es un acontecimiento bastante reciente en la historia de la humanidad.

Desde una perspectiva sociocultural el mundo es fundamentalmente adultocéntrico; desde el diseño arquitectónico de los hogares, pasando por la planificación urbana, hasta las relaciones interpersonales, tienen como centro y eje primordial las necesidades y concepciones de los adultos.

Sin embargo, en el último tercio del siglo XX y lo que va del XXI, se ha presenciado un creciente reconocimiento de que la misma inocencia y la vulnerabilidad de los niños y niñas hace necesaria una respuesta específica -adicional- de la sociedad, tanto legislativa como práctica, que tenga en cuenta sus especiales necesidades y circunstancias vitales.

En el plano normativo, la evolución e historia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es decir, la concepción de estos como **sujetos sociales de derechos** se empieza a reivindicar en el último tercio del siglo veinte.

Después de un arduo recorrido no es sino en noviembre de 1989, que se logra el instrumento jurídico internacional más importante que haya creado la humanidad. Se refiere a los Derechos Humanos de la Niñez, establecidos en la **Convención sobre los Derechos del Niño**, que entra en pleno vigor en 1990 y tiene fuerza vinculante para los Estados Partes. Recién en esta fecha se reconoce de forma plena a la niñez y adolescencia como persona humana.

Es un hecho que una Dirección de Niñez y Adolescencia dentro del marco de acciones de la Defensoría de los Habitantes, no sólo viene a reivindicar los espacios que se habían abierto en el pasado, sino también inspira una de las tradiciones más honrosas de la historia: hacer que prevalezca la prioridad y el interés superior de la niñez y la adolescencia sobre cualquier otro.

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 el ordenamiento jurídico costarricense.

Sin duda alguna, las necesidades y capacidades de la niñez y la adolescencia están en constante evolución a lo largo de todo su proceso de desarrollo, siendo ésta una fase importante de la vida por derecho propio. No obstante, no tienen capacidad para influir sobre las decisiones que

toman los adultos y que les afectan directa y profundamente de ahí la necesidad de crear instancias de exigibilidad de sus derechos e intereses.

*i. Misión*

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes es la instancia técnica responsable de defender, promover y divulgar los derechos de la niñez y la adolescencia. Se trata de una instancia ágil, sin complicados procedimientos que está fundamentalmente al servicio de las personas menores de edad y de sus intereses. Vela porque la actuación de la Administración, las autoridades y la colectividad en general, se ajuste al respeto de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes Asimismo, promueve y vela por la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de la niñez y adolescencia en todo el quehacer de la Defensoría.

*ii. Visión*

La Dirección de Niñez y Adolescencia contará con personal capacitado y especializado en la perspectiva teórica, metodológica y práctica de la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, con el fin de garantizar la especialidad en la atención de los casos sobre violaciones a sus derechos, originados por las actuaciones u omisiones del sector público en particular y de la sociedad en general. Constituirá un factor a escala nacional para perfeccionar e incidir en los instrumentos que dispone el país en la exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Responderá al interés superior de las personas menores de edad por encima de cualquier otro interés. Se proyectará como una instancia confiable fundamentalmente al servicio de la población menor de edad.

*iii. Políticas*

- En todos los asuntos que sean de conocimiento del Area y afecten a la niñez y adolescencia se toma la opinión de las personas menores de edad.
- La atención de las personas menores de edad es prioritaria y especializada, sin trámites rígidos ni complicados. Es ágil, flexible y oportuna.
- Los niños, niñas y adolescentes pueden accionar directamente ante el Area, para consultas, denuncias o quejas sin intermediación de los adultos.
- En los procedimientos del área, en particular en los casos de abuso, se toman las medidas necesarias para no revictimizar a las personas menores de edad y se resguarda el principio de privacidad y confidencialidad de los asuntos tramitados.
- El enfoque de niñez y adolescencia transversa toda la gestión institucional.
- La recepción de las consultas, denuncias y quejas son atendidas directamente por los funcionarios del área. Se da prioridad a las acciones informales y a la mediación.
- La atención de los asuntos de la niñez y adolescencia se realiza garantizando que esté libre de prejuicios y estereotipos. Prevalece el "interés superior del niño", sobre cualquier otro interés.



- En los asuntos de la niñez y adolescencia que se resuelven en el Area, se aplican las normas de cualquier rango que brinden mayor protección y les favorezcan.
- En todos los casos que se tramitan, se toma en cuenta los usos y costumbres propios del medio sociocultural en que se desenvuelve la persona menor de edad, siempre y cuando esto no atente contra el "interés superior del niño".
- En la determinación del interés superior que se tramiten, se consideran solo las partes legitimadas para ello; la persona menor de edad, los padres o tutores, el PANI y las instancias competentes. El interés superior no va más allá del marco legal.
- En las decisiones sobre niñez y adolescencia que se tomen en el Area, se reconoce como elemento primordial la responsabilidad primaria de los padres o encargados y de forma supletoria la protección del Estado.
- En las consideraciones y recomendaciones, sobre niñez y adolescencia que se tomen en el Area, se hace prevalecer el principio de protección especial y promocional, lo cual implica hacer valer que otorgue a la niñez y adolescencia condiciones sociales y legales adicionales (discriminación positiva), así como la promoción de sus derechos.
- Las acciones y decisiones del Area dan prioridad en primera instancia a las medidas que prevengan la violación de derechos, en segundo término a las gestiones informales y de mediación, y solo en último término a procedimientos formales de investigación.

#### **b. Areas de trabajo**

Desde la perspectiva operativa en la Dirección de Niñez y Adolescencia se puede diferenciar cuatro áreas de trabajo:

- 1) Recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas.
- 2) Promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.
- 3) Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales en la materia.
- 4) Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos hacia la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

#### **c. Síntesis de acciones del Area de Niñez y Adolescencia en el 2003-2004**

Durante el periodo del 1 de mayo del 2003 al 30 de abril del 2004 se realizaron las siguientes acciones:

- Se atendieron y resolvieron **1750 consultas** telefónicas o personales.
- Se tramitaron o abrieron **244 nuevas quejas**, de las cuales **140** son por gestiones informales y **104** por gestiones formales y se concluyeron o cerraron **114** por

gestiones informales y **120** por gestiones formales, para un total de **234** casos terminados.

- Se tramitaron **23 nuevos casos en seguimiento y se cerraron 27**.
- Se elaboró un **proyecto de Ley** sobre **Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes (expediente 15341)** y se emitió criterio técnico sobre ocho Proyectos de ley relacionados con la materia de Niñez y Adolescencia.
- Se emitió criterio jurídico sobre el tema del consentimiento en temas de salud en niños, niñas y adolescentes.
- Se realizaron 36 capacitaciones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia dirigidas a funcionarios públicos.
- Se realizaron diversas actividades de **promoción y difusión** que incluyen actividades masivas de difusión sobre el informe de la Defensoría de los Habitantes en Materia de Niñez y Adolescencia, con la participación de adolescentes, funcionarios y público en general y el Segundo encuentro Centroamericano de Defensores de la Niñez y Adolescencia, entre otros. Se participó en 51 actividades de comisiones tales como: Comité Directivo Nacional, Cruzada por la Niñez y la Adolescencia, Foro de seguimiento del Código de la Niñez y Adolescencia. Se dictaron 28 conferencias sobre diversos tópicos. Se asistió como participantes a 8 talleres y seminarios. Se realizaron 53 giras y visitas a comunidades y se participó en 148 reuniones internas y externas.
- Se atendieron 62 actividades de **prensa**, que se distribuyen en 18 de prensa escrita, 18 de radio, 25 de televisión y una conferencia de prensa.

## **2. Acciones de defensa: recepción, procesamiento de denuncias, consultas y quejas**

En la labor de defensa, la Dirección de Niñez y Adolescencia, recibe de forma directa o por medio de la Dirección de Admisibilidad una serie de denuncias, consultas o quejas atinentes a diversos aspectos que se refieren a las necesidades, intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.

En el caso de que la "demanda" del o la habitante, corresponda a lo que se podría imputar como una denuncia penal, la función del área de acuerdo con el artículo 49 y 134 del Código de la Niñez y Adolescencia y el artículo 29 de la ley de la Defensoría de los Habitantes, es proceder a poner el asunto en conocimiento del Ministerio Público. Cuando el caso así lo amerita, se da apoyo y acompañamiento al denunciante en razón de la vulnerabilidad por la materia.

Un dato interesante y digno de resaltar, para el período que cubre este Informe, es que la Dirección de Niñez y Adolescencia, en razón de la condición y necesidades propias de la población que atiende, ha dado un mayor énfasis a la resolución de quejas por mecanismos informales de persuasión y mediación. De forma paralela se ha profundizado en casos de gran envergadura o que abarcan un gran número de niños, niñas y adolescentes.

### **a. Las consultas**

Estas se refieren al mecanismo más informal y de atención inmediata con que cuenta la Defensoría. En lo fundamental, las consultas se refieren a demandas de orientación en la

tramitación de eventuales situaciones violatorias al ordenamiento jurídico, a apreciaciones sobre las condiciones de la niñez y la adolescencia, clarificación sobre la legislación nacional, recolección de información y a menudo como una forma de “escucha” ante situaciones de crisis personal o familiar.

En algunos casos las gestiones informales conllevan un cierto grado de complejidad que incluso requieren la realización de inspecciones y otras se resuelven por vía telefónica o mediante una nota. Cabe señalar que este es un mecanismo expedito mediante el cual los asuntos, de forma mayoritaria, se resuelven en términos satisfactorios para el habitante.

Durante el período comprendido entre el 1 de mayo del 2003 al 30 de abril del 2004, se evacuaron **1750 consultas** por vía telefónica o de forma personal. Los temas de consulta, al igual que en años anteriores, se refieren en lo fundamental a:

- Código de la Niñez y Adolescencia
- Conflictos familiares en la guarda, crianza y educación de los hijos. Régimen de visitas
- Abuso físico, psicológico, sexual o por negligencia contra los niños y niñas
- Orientación sobre servicios y competencias institucionales (PANI, CCSS, IMAS, etc.)
- Adecuaciones curriculares
- Manejo de la disciplina en el hogar y la escuela
- Irregularidades en la aplicación de pruebas nacionales de finalización de ciclos y apelaciones sobre calificaciones
- Cobro de cuotas “voluntarias” en centros educativos

## **b. Quejas**

Se refieren a las denuncias de los y las habitantes o que de oficio son abiertos por la Defensoría sobre acciones u omisiones de la administración que podrían estar violando derechos de la niñez y la adolescencia.

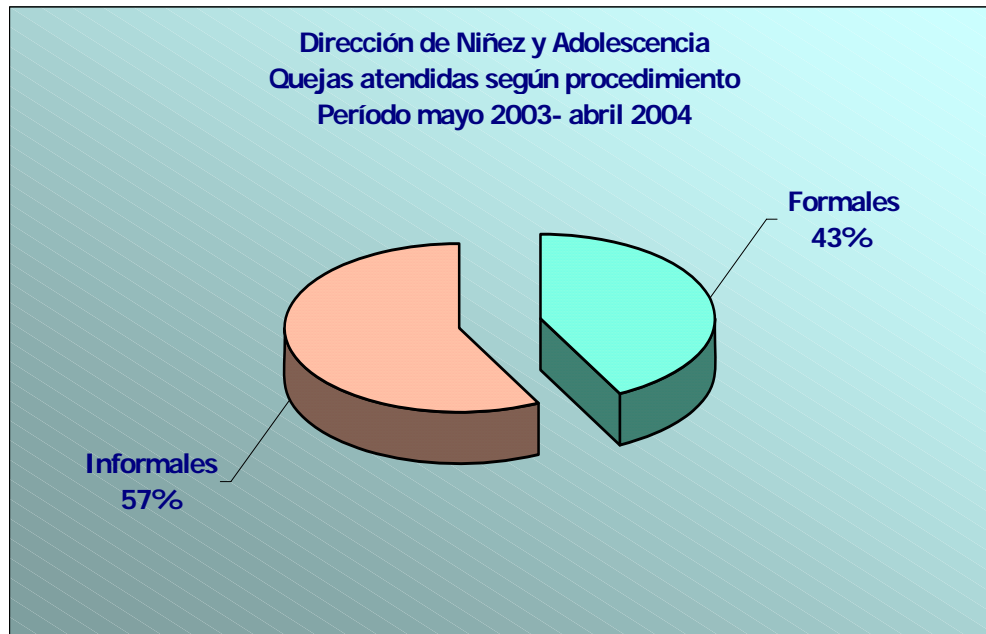
Dentro de este proceso existen dos tipos de quejas, por un lado están las que se tramitan por gestiones informales (estas se crearon con la finalidad de dar un tramite más eficaz en la consecución de los derechos de la niñez y la adolescencia), y por otro, las que se tramitan por gestiones formales (el procedimiento más “formal”, implica un debido proceso a la institución o funcionario denunciado). Las quejas formales culminan con un informe que puede o no contener recomendaciones.

Durante el período comprendido entre el 1 de mayo del 2003 al 30 de abril del 2004 se tramitaron **244 nuevas quejas**, de las cuales **140** fueron **por gestiones informales** de las cuales **114** fueron resueltas de forma definitiva y las restantes **104** quejas se tramitaron por **gestiones formales**, de las cuales fueron resueltas **120** casos.<sup>1</sup>

Las quejas atendidas sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la niñez y adolescencia se clasifican según el tipo de procedimiento realizado en su tramitación:

---

<sup>1</sup> Se cerraron más quejas que las ingresadas en el período en razón que algunas quejas se abrieron en períodos anteriores al 2003-2004.



*i. Quejas por gestión informal*

En general estas son realizadas por niños, niñas y adolescentes, funcionarios públicos, padres y madres, instituciones privadas y adultos en general.

Las quejas por gestiones informales se refieren a situaciones donde se podría concretar una violación a derechos fundamentales de la niñez y adolescencia, si no se realiza una acción inmediata, por lo que se tramitan mediante gestiones informales. Cuando se ha concretado la eventual violación de derechos o no prospera la gestión informal, se abre el procedimiento formal de la queja.

Durante el período comprendido entre el 1 de mayo del 2003 al 30 de abril del 2004, ingresaron **140 quejas por gestiones informales** por vía telefónica, fax, correo, correo electrónico, o de forma personal. De éstas, **114** fueron resueltas con gestiones informales. En estos casos se requirió de diversas gestiones en su mayoría vía carta o telefónica a las instituciones denunciadas, inspecciones, mediación "in situ" o sesiones en la Defensoría como es el caso de "diferencias" entre instituciones. Los temas de las quejas se refieren en lo fundamental a:

- Acciones u omisiones institucionales (PANI y MEP).
- Conflictos familiares en la guarda, crianza y educación de los hijos. Régimen de visitas
- Abuso físico, psicológico, sexual o por negligencia contra los niños y niñas, ya sea dentro del núcleo familiar, centros educativos y en la comunidad.
- Conflictos vecinales (cierre de áreas de recreación y amenazas de vecinos para con los niños).
- Limitaciones en los presupuestos de instituciones públicas (MEP, PANI, etc.).
- Manejo de fondos (FONABE).
- Afectación a la calidad de la educación.
- Diferencias de criterios entre instituciones o al interior de una institución

Las **140 quejas por gestiones informales** atendidas sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la niñez y adolescencia se clasifican según la institución consultada de la siguiente forma:



Se puede apreciar que en el gráfico anterior casi la mitad de las quejas recibidas por gestiones informales (**49%**), corresponden a acciones u omisiones del **Patronato Nacional de la Infancia**, le siguen en su orden el **Ministerio de Educación Pública (36%)**, la **Caja Costarricense de Seguro Social (6%)** y otras instituciones tales como el IMAS, Ministerio de Seguridad, Municipalidades, Ministerio de Salud y el AYA ocupan el 9% restante.

*ii. Quejas por gestión formal*

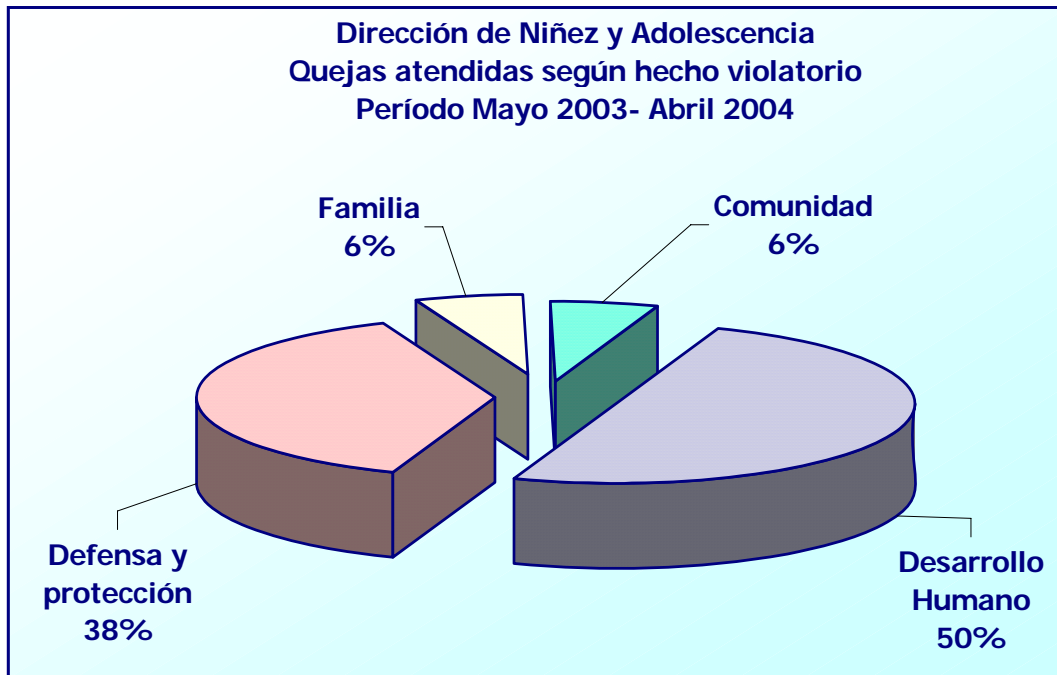
Se refieren a las denuncias de los y las habitantes o que de oficio son abiertos por la Defensoría sobre acciones u omisiones de la administración que podrían estar violando derechos de la niñez y la adolescencia.

De conformidad con una tipología propia de violación de derechos de la niñez y la adolescencia, la Dirección atendió durante el período de mayo del 2003 a abril del 2004, **104** nuevas denuncias. Esta tipología, establece una clasificación de derechos a partir de las necesidades de la población, los cuales se dividen en cinco grandes ejes temáticos que agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de la niñez y la adolescencia. Incluye el rango que va desde la concepción hasta los 12 años (niñez) y de los 12 hasta los 18 años (adolescencia).

De acuerdo con la tipología señalada, se clasifica cada hecho violatorio en razón de la actuación u omisión de la Administración Pública que es denunciada o que de oficio se procedió a su apertura. La tipología se organiza en ejes temáticos, que a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad. Los ejes temáticos y subgrupos son los siguientes:

<b>EJES TEMÁTICOS</b>	<b>SUBGRUPOS</b>
DESARROLLO HUMANO	a) Supervivencia: derecho a la salud y la atención especializada. b) Crecimiento intelectual: derecho a la educación, la cultura, el juego, descanso, recreación y esparcimiento.
DEFENSA Y PROTECCIÓN	a) Derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo. b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social: derecho a la restitución de derechos.
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR	a) Derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno. b) Niñez y Adolescencia separada de la Familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD	a) Derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad. b) Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO CIUDADANOS	a) Nacionalidad b) Bienestar y Seguridad Social c) Participación

Las **104 quejas** por gestiones formales atendidas sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la niñez y adolescencia se clasifican de la siguiente forma:



El 50% de las denuncias que se interponen, están relacionadas con actuaciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un pleno desarrollo humano de la niñez y la adolescencia, el cual presupone la integridad del ser humano en la esfera biológica, física, psíquica y social, incluyendo el derecho a la vida, desde la concepción, el acceso a los servicios de salud y de atención especializada, así como el derecho a la educación, a los bienes y servicios de la cultura, al juego, al descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para la supervivencia y el crecimiento intelectual de las personas.

Si se desagrega este grupo de denuncias se puede determinar que el 100% se refiere a crecimiento intelectual, específicamente con el derecho a la educación. Ejemplo de tales situaciones son los siguientes:

- “Violaciones al Reglamento de Evaluación o de bachillerato a personas menores 18 años, en torno al proceso de revisión de apelaciones a algunos ítems de las pruebas nacionales de 9 año” (Expediente 16184-26-2003)
- “Afectación a la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años con discapacidad, pues una persona menor de edad sufrió un accidente y requiere de adecuación curricular, pero en el Liceo .... no quieren ayudarlo”. (Expediente 15657-26-2003)

Dentro del conjunto de acciones que el Estado y la familia deben atender para proteger a la niñez y la adolescencia que enfrenta situaciones de vulnerabilidad por ser víctimas de violencia, discriminación, explotación y abuso, la Dirección atendió un 38% de denuncias sobre el proceso de defensa y protección. Como ejemplo de tales situaciones están:

- “Denuncia del Director de un Liceo contra una Profesora, por problemas con el personal docente y administrativo y por las agresiones a los alumnos”. (Expediente 14904-26-2003)
- “Acción u omisión estatal en defensa y protección de personas menores de 18 años, por abuso físico, Psicológico, sexual o negligencia, pues en la Academia ... , que se dedicaba a la rehabilitación de adolescentes, se aplicaban castigos que violentan sus derechos y que los métodos de corrección atentaban contra la integridad de estos jóvenes, quienes se encuentran aislados de sus padres y con posibilidades de comunicación muy limitadas” (Expediente 15036-26-2003).

El 6% de las denuncias atendidas se relacionan con los derechos de la niñez y la adolescencia en la vida familiar. Se refiere a la actuación del sector público que implica la separación o el contacto de las personas menores de edad con sus progenitores ya sea porque se dictan medidas de protección en un recurso institucional o en una familia alternativa o bien, porque se denuncia falta de límites ante excesos u omisiones de los padres en el ejercicio de su autoridad parental.

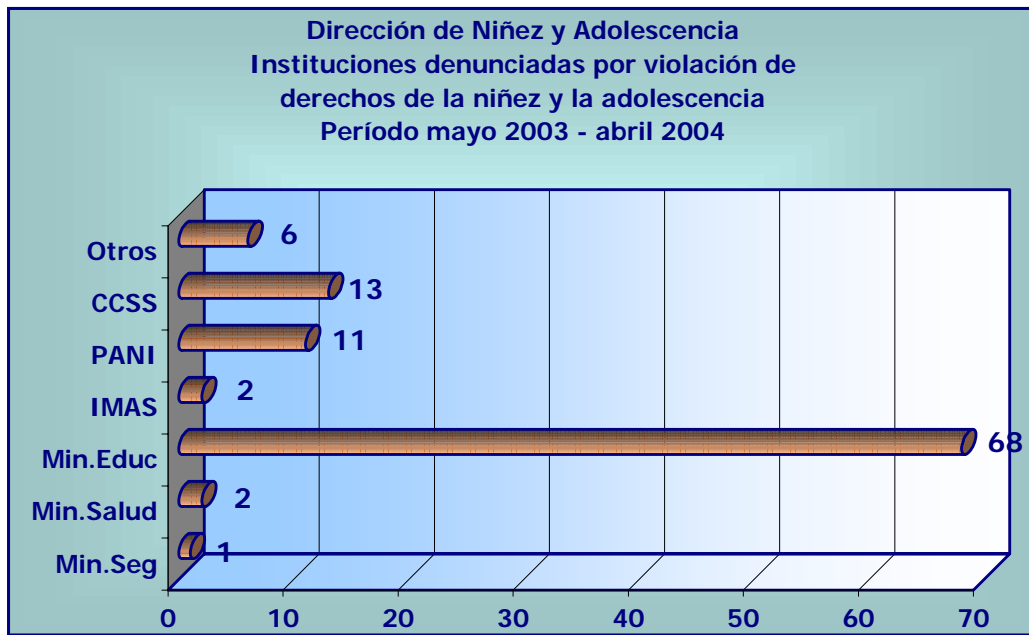
- “Una persona menor de edad se encuentra al cuidado del PANI en un Hogar Infantil y la Directora del Hogar no le permite a la madre verla, a pesar de que la Psicóloga de la Oficina Local del Sur indica que las visitas se pueden realizar bajo supervisión”. (Expediente 15730-26-2003)
- “Falta de protección a las personas menores de 18 años que carecen de grupo familiar o han debido separarse de este, pues, a pesar de las gestiones realizadas para erradicar el hacinamiento en los albergues del PANI, para que se de mantenimiento preventivo de las instalaciones; el cambio de jornada laboral de las tías sustitutas y la aplicación estricta de normas y disposiciones en materia de salud ocupacional, las autoridades del PANI decretaron como política institucional "el hacinamiento forzoso" en los albergues”. (Expediente 16153-26-2003)

El 6% de las quejas se relacionan fundamentalmente con el ejercicio de la niñez en el contexto social como sujetos activos y protagónicos de derechos en el ámbito de la comunidad y de la sociedad en general. Ejemplos de esta situación son los siguientes:



- “Asignación presupuestaria del Hospital Nacional de Niños correspondiente al período 2003, dado el aparente recorte presupuestario y el impacto que ello tiene sobre el servicio que se brinda a la población.” (Expediente 14928-26-2003)
- “Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas, de personas menores de 18 años, pues existen leyes y programas impulsados por el IMAS, que otorgan privilegios a mujeres jóvenes, lo cual, considera el denunciante, se puede modificar para que también esos mismos privilegios se brinden a la juventud masculina. Entre esas leyes está la "Ley General de Protección a la Madre Adolescente" y entre los programas: "Para Nosotras. " (Expediente 16032-26-2003)
- “Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas menores de 18 años, en cuanto a la cantidad de máquinas de juego (tragamonedas) instaladas en diversos establecimientos comerciales.” (Expediente 16642-26-2003)

Por otro lado en cuanto a las instituciones denunciadas por violación de derechos en su gestión, el siguiente gráfico describe la distribución porcentual de quejas por gestiones formales:



Se puede apreciar en el gráfico anterior que más de la mitad de las quejas por gestiones formales tramitadas, el **(65%)** corresponden a las acciones u omisiones del **Ministerio de Educación Pública**, le siguen en su orden la **Caja Costarricense de Seguro Social (13%)**, el **Patronato Nacional de la Infancia (11%)**, y otras instituciones como el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Salud, IMAS y las Municipalidades ocupan el 11% restante.

### 3. Temas relevantes de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia

#### a. La desarticulación del proceso enseñanza aprendizaje: Pruebas Nacionales

##### i. *Planteamiento general y antecedentes*

En la década de los años ochenta, Centroamérica vivió una de las coyunturas económicas, políticas y sociales más difíciles de su historia en virtud de las guerras civiles que se libraban en varios países de la región y de la crisis del petróleo. Costa Rica, aunque libre de guerras, no se libró de las repercusiones e impacto de esa situación. Una de las áreas que se vio más sensiblemente afectada fue la educación pública, que se sumió en una especie de marasmo al ceder espacio a problemas y necesidades más urgentes. La educación oficial, en otros tiempos modelo educativo a emular y mecanismo de promoción y equidad social por excelencia, se estaba viendo ampliamente aventajada, en términos cualitativos, por la educación privada.

De ahí que las autoridades educativas del país se dieran a la tarea de analizar distintas estrategias para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el sistema educativo y recuperar la equidad perdida, reduciendo las brechas entre la educación pública y la privada (en desventaja de la primera).

Una de las medidas que se impuso fue retornar a la aplicación de Pruebas Nacionales estandarizadas que se habían dejado de realizar desde los años 70. Así fue como las pruebas nacionales fueron reinstauradas en el país a partir del curso lectivo de 1988, con el fin de contribuir al mejoramiento cualitativo de la educación costarricense y ofrecer a la población estudiantil, mejores oportunidades para acceder a la educación superior y al mercado laboral.

Con esta meta trazada el Consejo Superior de Educación, como órgano al que por disposición constitucional, corresponde la dirección de la enseñanza oficial del país, emitió las normas y disposiciones correspondientes y las ha ido revisando y mejorando regularmente conforme las experiencias en la aplicación de las pruebas lo han requerido y de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones de expertos. Por su parte, el Ministerio de Educación Pública, en su función de ejecutor de los planes, programas y disposiciones emanadas del Consejo, ha invertido importantes recursos humanos, tecnológicos y económicos para poner en marcha el plan, inicialmente con las Pruebas de Bachillerato, posteriormente con las Pruebas de Conclusión de Educación General Básica y finalmente las de II Ciclo de la Educación. Asimismo, se creó en el seno del Ministerio la División de Control de Calidad y Macroevaluación con la finalidad de evaluar, en forma periódica, el desempeño cualitativo y eficiencia del sistema educativo a partir de los resultados de las Pruebas Nacionales y recomendar las mejoras pertinentes.

Sin embargo, han transcurrido más de quince años desde la reinstauración de las Pruebas Nacionales y no existe aún un análisis o investigación a fondo sobre el impacto o trascendencia cualitativa éstas en el proceso de enseñanza aprendizaje, que justifiquen en alguna medida los recursos y tiempo invertido en los procesos de elaboración, aplicación y calificación, así como los sacrificios de cientos de miles de estudiantes.

Por otra parte, en lo cuantitativo, los únicos datos estadísticos que trascienden a la población general en referencia a las Pruebas Nacionales son los resultados de desempeño o de fracaso, que han variado poco o nada en todo este tiempo.

A la ausencia de resultados tangibles sobre una mejoría en la calidad de la educación, se unen las cada vez más frecuentes quejas de la comunidad educativa (padres y madres de familia, docentes y estudiantes), relacionadas directa o indirectamente con las Pruebas Nacionales, que

se pueden resumir en problemas de inequidad y en lo que la Defensoría ha denominado como la desarticulación del proceso de enseñanza-aprendizaje, entendida como el desfase que se ha generado en virtud de las diferencias existentes entre lo aprendido en aula y la medición externa y estandarizada de conocimientos, propia de las Pruebas Nacionales.

*ii. Sobre la normativa vigente en la materia Pruebas Nacionales y otras normas relacionadas*

Los procesos inherentes a las Pruebas Nacionales se regularon hasta 1998 en diversos reglamentos y normativa específica emitida al efecto. Sin embargo, a partir de 1999 y hasta la fecha los aspectos generales relativos a la elaboración, valoración, aplicación y calificación de estas se ha normado mediante las distintas versiones del **Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes** que ha aprobado el Consejo Superior de Educación y emitido el Poder Ejecutivo, la más reciente publicada en La Gaceta N° 30 del 12 de febrero de 2004. En esta última versión el tema se regula, específicamente, en el Capítulo IV, Sección 1.

De conformidad con el artículo 92 del Reglamento en cuestión, los objetivos de las Pruebas Nacionales son:

- a. Contribuirá a la formación integral de los estudiantes.*
- b. Coadyuvar en la determinación de la promoción de los educandos.*
- c. Incorporar con base en los resultados obtenidos por los estudiantes en las respectivas Pruebas Nacionales, en la medida que lo permite esta información, las medidas correctivas necesarias, conducentes al mejoramiento cualitativo de los procesos de la enseñanza y el aprendizaje en aquellas áreas donde el Sistema Educativo lo requiera.*
- d. Establecer un mecanismo que permita obtener información confiable sobre los logros alcanzados al final del respectivo ciclo educativo.*
- e. Ofrecer a los estudiantes un desafío académico que contribuya a mejorar sus posibilidades de éxito para su incorporación a los ciclos o niveles educativos inmediatos superiores o al mundo del trabajo.*
- f. Establecer, en forma individual y colectiva, el nivel de logro académico general obtenido por los estudiantes egresados de los respectivos ciclos o niveles, en relación con los criterios definidos en el currículum nacional básico.*
- g. Promover una actitud de superación académica en los profesionales de la docencia, motivándolos para que aporten lo mejor de sus conocimientos en búsqueda de un mayor y mejor aprendizaje de los educandos.*
- h. Motivar a los padres de familia para que se incorporen al proceso educativo y contribuyan con el éxito de sus hijos.*
- i. Hacer de los exámenes nacionales un recurso adecuado para el proceso de control del rendimiento escolar."*

El artículo 93 establece que la elaboración de las pruebas estará a cargo de la División de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo *"con la obligada colaboración de educadores que laboren en las instituciones educativas..."* y otras entidades especialistas en la mediación y evaluación educativa.

En cuanto a los objetivos y contenidos a evaluar en cada asignatura, el artículo 94 dispone que *"el Consejo Superior de Educación aprobará, por propuesta del Ministerio de Educación Pública... el temario respectivo..."*

Finalmente, en lo que interesa, el artículo 99 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes establece las responsabilidades de la División de Control de Calidad y Macroevaluación en la administración de las pruebas, entre las que cabe mencionar:

*"(...)*

*c. Establecer el sistema y procedimientos que garanticen la seguridad, validez y confiabilidad de las pruebas antes de su aplicación.*

*(...)*

*h. Analizar los informes de los resultados obtenidos y proponer al Ministro las acciones correctivas que estime pertinentes."*

Por otra parte, vale la pena citar otras normas de rango constitucional, legal y reglamentario que orientan sobre los fines de la educación en general, sobre de los deberes de los órganos encargados de la dirección y organización de la educación oficial, acerca la ejecución de los programas educativos y que tienen relación con las Pruebas Nacionales y la calidad de la educación.

En primer término, el numeral 77 de la Constitución Política dispone que *"La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la Pre-escolar hasta la universitaria"*. El artículo 81 dispone que *"La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo."*

Las disposiciones constitucionales son reiteradas en los artículos 4 y 5, respectivamente, de la Ley Fundamental de Educación. Asimismo, esta ley establece en el artículo 3, que *"Para el cumplimiento de los fines expresados, la escuela costarricense procurará:*

*a) el mejoramiento de la salud mental, moral y física del hombre y de la colectividad;*

*b) El desarrollo intelectual del hombre y sus valores éticos, estéticos y religiosos;*

*(...)*

*d) la transmisión de los conocimientos y técnicas, de acuerdo con el desarrollo psicobiológico de los educandos.*

*e) Desarrollar aptitudes, atendiendo adecuadamente las diferencias individuales..."*

Estas aspiraciones se plasman en el Código de la Niñez y la Adolescencia como derechos. Así, el artículo 56 de este cuerpo normativo dispone que *"Las personas menores de edad tendrán el derecho de recibir educación orientada hacia el desarrollo de sus potencialidades"*.

El artículo 58, inc. a) establece 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.*

*(...)*

*e) Estimular en todos los niveles el desarrollo del pensamiento autónomo, crítico y creativo, respetando la iniciativa y las características individuales del alumnado."*

El artículo 60 relativo a los "Principios educativos" dispone que:

*"El Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios:*

*(...)*

*d) Respeto por los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos propios del contexto social de este grupo, que le garantice la libertad de creación y el acceso a las fuentes de las culturas."*

*iii. Las Pruebas Nacionales a partir de las quejas interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes.*

Desde sus inicios la Defensoría de los Habitantes ha tramitado quejas relacionadas con las Pruebas Nacionales del Ministerio de Educación Pública. No obstante, en los últimos años son más frecuentes y complejas en razón de su impacto en un importante segmento de la población estudiantil. Ello podría atribuirse a las dificultades del sistema para afrontar el crecimiento de la población estudiantil derivado de la mayor y más diversa oferta de servicios educativos, a la incorporación de nuevos actores y órganos dentro de los distintos procesos vinculados con las pruebas y a problemas en la calendarización del curso lectivo, entre otros factores.

En cuanto al tipo y naturaleza de las quejas, las más comunes se refieren a problemas de planteamiento y elaboración de las pruebas, a la evaluación de objetivos y temas no acordes con los estudiados y aprendidos en el proceso de enseñanza-aprendizaje (en el aula), disconformidad con los procesos y criterios de revisión, no aplicación de adecuaciones curriculares y más recientemente, a problemas en la postulación de estudiantes, principalmente en programas de educación abierta y semi abierta como el Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes, situación que refleja el desfase o funcionamiento desarticulado del sistema educativo que deviene en inequidad.

A continuación se exponen algunas de las quejas que ejemplifican las situaciones descritas.

- **Falta de coordinación entre dependencias y órganos involucrados en las Pruebas Nacionales e incongruencia entre lo aprendido en el aula y lo evaluado en éstas.**

Un claro ejemplo de la problemática indicada en este título fue lo acaecido al inicio del curso lectivo de 2002 y posteriormente, a finales del curso lectivo 2003 e inicios del año en curso, cuando se interpuso una importante cantidad de quejas relacionadas con la aplicación de Pruebas Nacionales de Conclusión de la Educación General Básica y las de Bachillerato.

En el primer caso la Defensoría de los Habitantes recibió, en el mes de febrero de 2002, decenas de quejas planteadas por estudiantes de noveno año provenientes de centros educativos de las distintas regiones de enseñanza del país, en las que exteriorizaron su disconformidad con el Ministerio de Educación Pública, específicamente con la División de Control de Calidad y Macroevaluación, por la supuesta existencia de errores en la formulación de varios ítemes en las Pruebas Nacionales de Conclusión de la Educación General Básica de la segunda convocatoria en la asignatura de Matemática y por las anomalías que se presentaron en el proceso de revisión y resolución de las apelaciones. (*Expediente 12026-26-2002*).

De acuerdo con lo denunciado, se dio un trato diferenciado en la resolución de las apelaciones que presentaron ante las distintas Direcciones Regionales de Enseñanza. Así, mientras en unas Direcciones Regionales se rechazaron de plano los ítemes recurridos sin mediar criterio técnico alguno, en otras esos mismos ítemes sí fueron reconocidos y acreditados.

Al cabo de la investigación se determinó que la División de Control de Calidad y Macroevaluación delegó, en forma parcial, en las Direcciones Regionales de Enseñanza, la resolución de las apelaciones a los resultados de las Pruebas Nacionales de II Convocatoria Extraordinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 145 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes vigente a esa fecha. También se constató que los días posteriores a la aplicación de la prueba se presentaron problemas relacionados con el flujo y confiabilidad de la información en torno a la resolución de las apelaciones de los resultados, entre la División de Control de Calidad y algunas Direcciones Regionales de Enseñanza. Esta situación provocó una serie de inconsistencias en la resolución de las apelaciones en las Direcciones Regionales de Heredia y de San Ramón de Alajuela, en donde se reconocieron algunos puntos en ítemes que no fueron aceptados en el nivel central. La situación afectó a una importante cantidad de estudiantes que se vieron ante una situación de franca inseguridad jurídica al ver modificada su calificación inicial, e incluso perder el año, por un problema administrativo fuera de su control.

Al respecto la Defensoría señaló que el error de la administración, aún cuando no confería derechos, sí puso en tela de duda la confiabilidad y seguridad de las pruebas y por consiguiente la garantía de los principios de justicia y equidad por lo que recomendó al Ministerio de Educación Pública revisar la conveniencia de delegar parcialmente en las Direcciones Regionales las calificaciones de las Pruebas Nacionales de Conclusión de la Educación General Básica o de noveno año.

Por otra parte, e independientemente de la problemática surgida a raíz de la calificación de las pruebas, llamó la atención el hecho de que la mayoría de Direcciones Regionales consultadas coincidiera en que los ítemes 10, 14, 30, 38 y 40, de dicha prueba excedían, según sus criterios técnicos, los conocimientos adquiridos por los educandos en el aula, así como los objetivos y contenidos establecidos en el temario de la prueba de acuerdo con el nivel o ciclo educativo evaluado, -en otras no hubo apelaciones, sencillamente se ajustaron al criterio de la División de Control de Calidad-. A pesar de ello todas las apelaciones referidas a esos ítemes fueron rechazadas en la División de Control de Calidad, aduciendo que sí eran de dominio general.

Esta queja puso en evidencia que no existe una uniformidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje y que por el contrario, existen diferencias entre las distintas regiones, dependiendo de las condiciones socioeconómicas, culturales, lengua, nacionalidad y otras características personales de la población, así como a las facilidades para el acceso y permanencia en el sistema educativo, entre otros aspectos. No obstante lo señalado, las Pruebas Nacionales estandarizadas miden con criterios unívocos los saberes de toda la población estudiantil. De ahí la incoherencia señalada entre lo que aprenden realmente los educandos en las aulas en los niveles institucionales, locales y regionales, frente a lo que se les evalúa externamente en el nivel central; lo cual sin duda está incidiendo en los resultados poco satisfactorios que año con año se han venido reportando en las Pruebas Nacionales, en la mayoría de asignaturas evaluadas, principalmente entre las poblaciones estudiantiles menos favorecidas.

Por otra parte, en relación con la calificación de las Pruebas Nacionales de Conclusión de la Educación General Básica, resulta paradójico que el criterio técnico de los expertos y especialistas de las Direcciones Regionales en las distintas asignaturas, sea válido y suficiente para rechazar las apelaciones de los estudiantes, no así para reconocer cuando una materia o ítem determinado excede lo enseñado por los docentes y, por consiguiente lo aprendido por el educando; desechando su experiencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje de su región, adquirida a partir del contacto directo y cercano que mantienen las Direcciones Regionales con las instituciones de su jurisdicción. Por un lado se centraliza y estandariza el proceso de pruebas nacionales, pero por otro, con fundamento en criterios estrictamente de conveniencia

-para la administración más no para los estudiantes-, se delega parcialmente la calificación. En esto no existen criterios de validez suficientes para justificar este sinsentido que persiste en la norma.

Una situación similar se dio a finales del curso lectivo de 2003 en relación con las Pruebas de Bachillerato, de nuevo en la asignatura de Matemáticas. El 4 de diciembre de ese año, un grupo de docentes, padres y madres de familia y estudiantes, con el apoyo de representantes de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), se apersonaron a la Defensoría con el fin de exponer sus inquietudes y disconformidades con el proceso de elaboración y calificación de la Prueba de Matemáticas de la Convocatoria Ordinaria de Bachillerato para los Colegios Técnicos, Opción 1.

Las personas interesadas señalaron que los estudiantes aplazados o sus representantes legales interpusieron un Recurso de Apelación ante la División de Control de Calidad y Macroevaluación del Ministerio de Educación Pública, contra más de 35 ítemes de dicha prueba. El órgano en cuestión resolvió las apelaciones presentadas mediante Oficio DCC-1554-2003 de 17 de noviembre de 2003, procediendo a la anulación de los ítemes 14-16-17-22-23-29-48 y 58.

Sin embargo, al no reconocerse el resto de ítemes impugnados, se interpuso el Recurso de Alzada ante el Ministro de Educación, quien emitió la resolución N° 233-03 de 28 de noviembre de 2003 que declaró *"... parcialmente con lugar la apelación interpuesta...únicamente en cuanto a la anulación del ítem 7 de la prueba ...teniéndose por rechazada ...en cuanto a las restantes objeciones."*

Los interesados objetaron que la resolución emitida por el Despacho del Ministro se sustentó, en gran medida, en los criterios anteriormente emitidos por la División de Control de Calidad, mediante oficio DCC-1554-2003, que era justamente la resolución recurrida, negándoseles así, en la realidad, una segunda instancia de revisión.

En esta oportunidad a raíz de las múltiples gestiones y recursos planteados por los estudiantes, padres y madres de familia, de APSE y de la Defensoría, el Despacho del Ministro, accedió a la conformación de una comisión integrada por especialistas en la enseñanza de las matemáticas de las distintas universidades estatales del país, que se encargó de revisar los ítemes impugnados. Al cabo del proceso de revisión se declaró la nulidad adicional de los ítemes 1 y 34, para un total de 11 ítemes anulados. Todas las anulaciones se basaron, según lo indicado por la propia División de Control de Calidad, en los índices de discriminación y grados de dificultad. Este nuevo hecho no solamente confirmó la desarticulación existente entre el proceso de enseñanza-aprendizaje llevado a cabo en el aula y las evaluaciones de las Pruebas Nacionales sino que, además, puso en serias dudas la validez y confiabilidad de estas pruebas, dado que los ítemes anulados rebasaron el 10 % del total de la prueba.

- **No aplicación de adecuaciones curriculares en Pruebas Nacionales que si se aplicaron en el aula.**

En el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes del período 2002-2003, se analizó el tema del derecho de las personas con necesidades educativas especiales a la igualdad en la aplicación de las Pruebas Nacionales. En esa oportunidad se señaló que *"Si bien la utilización de criterios estandarizados puede ser indispensable para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de las pruebas aplicadas al común de los educandos, ello no necesariamente es cierto para los estudiantes con necesidades educativas especiales o con discapacidad, quienes por el contrario, y por lo general, requieren de criterios, mucho más flexibles, más*



*individualizados y menos rígidos, que respondan adecuadamente a sus necesidades particulares."*

*Asimismo se indicó que "Fundamentalmente se debe procurar que el diseño de las pruebas se realice en función de las necesidades y diferencias particulares del educando, atendiendo caso por caso y de acuerdo con las adecuaciones aplicadas en los centros educativos u otras recomendaciones emitidas o refrendadas por las autoridades educativas regionales, de conformidad con la normativa vigente...; y no a partir de fórmulas predeterminadas o estandarizadas."*

En este tema la Defensoría le recomendó al Ministerio de Educación Pública constituir *"...una comisión integrada por funcionarios de los órganos competentes, para que en el corto plazo se dé a la tarea de elaborar un plan que garantice que la confección de Pruebas Nacionales de conclusión de Ciclos y de Bachillerato que se aplican a los estudiantes con discapacidad o con necesidades educativas especiales concuerde con las adecuaciones curriculares que se definen para cada caso en particular durante el proceso de enseñanza aprendizaje, dejando de lado criterios estandarizados, de conformidad con los principios que inspiran la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y lo establecido en la normativa vigente emitida por el Consejo Superior de Educación."*

De acuerdo con lo recomendado, el Viceministro Académico, mediante oficio DVM-0604-2003 del 25 de febrero 2003, informó que había solicitado a la División de Control de Calidad y Macroevaluación y al Departamento de Educación Especial que designara dos personas para integrar la Comisión recomendada por la Defensoría de los Habitantes. En el mismo sentido, un representante la División Jurídica coordinaría ese equipo de trabajo.

Diez meses después el señor Viceministro Académico informó, mediante el oficio DVM-4704-2003 del 19 de diciembre 2003, que ya se había cumplido "con el compromiso adquirido en el sentido de elaborar un Manual para Pruebas Nacionales de Conclusión de III Ciclo y Bachillerato aplicadas a Estudiantes con Discapacidad o Necesidades Educativas Especiales". Se adjuntó el documento: *"Lineamientos y Disposiciones para el Proceso de Aplicación de Adecuaciones Curriculares de Acceso y No Significativas en el Contexto de las Pruebas Nacionales: II y III Ciclos de la Educación General Básica, Bachillerato y Especialidades Técnicas"*.

Si bien en este tema se han logrado avances significativos, la Defensoría estará atenta a que estos nuevos lineamientos de verdad respondan a las necesidades y particularidades de la población estudiantil con con necesidades educativas especiales derivadas o no de la discapacidad.

- **Problemas de coordinación en programas de Educación Abierta: El caso del Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes -PNOEJ-.**

El Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes -PNOEJ- fue aprobado por el Consejo Superior de Educación el 22 de marzo de 2001. Se concibió como una estrategia educativa que pretende allegar jóvenes con edades entre 15 y 18 años, que el sistema educativo formal no ha sido capaz de retener, mediante el ofrecimiento de una opción o modelo educativo más flexible y semi-abierto, con la condición de que cumplan con los requisitos previamente establecidos.

Atendiendo a los objetivos y fines del Programa, así como a las características propias de la población meta, es de esperar que los trámites, procesos y procedimientos de matrícula y otros, aunque necesarios, sean lo más amigables, ágiles y eficientes posibles. Asimismo, es

fundamental la coordinación expedita y eficiente de los distintos órganos que dan soporte a este programa, en particular en lo que a la aplicación de las Pruebas Nacionales se refiere, sobre todo en la medida que se trata de un programa novedoso que rompe con el estructura tradicional del Ministerio de Educación.

No obstante, los esfuerzos del Ministerio por acercar el sistema educativo a esta población "expulsada" o desertora, se han visto opacados por problemas de coordinación entre las Sedes Regionales y la Coordinación General del Programa y entre ésta y la División de Control de Calidad, que ha traído como consecuencia la exclusión de estudiantes matriculados en este Programa en los procesos de aplicación de Pruebas Nacionales.

Ante la Defensoría de los Habitantes se han interpuesto decenas de quejas desde que se inauguró el Programa se han interpuesto ante la Defensoría de los Habitantes decenas de quejas relativas a este problema. A partir de los resultados de las investigaciones efectuadas, así como por la información brindada por el propio Viceministro Académico se conoce de casos de estudiantes que, a pesar de cumplir con los requisitos establecidos no fueron incluidos en las listas de postulantes a las Pruebas Nacionales del Tercer Ciclo de la Educación General Básica (Expediente N° 14060-26-2003 QJ). Los más decididos y perseverantes, que son en realidad los menos, se han visto forzados a aplicarlas en la siguiente convocatoria; los más, desertan de nuevo del sistema.

Sobre este asunto la Defensoría señaló al Ministerio de Educación que

*"...esta situación, ajena por completo a los educandos, denota la existencia de error humano, mecánico o negligencia en los procesos o canales de comunicación y tránsito de información entre los distintos órganos del Programa ... Asimismo indicó que "...resulta conveniente que las oficinas de recepción de documentos de las sedes del Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes, le entreguen al estudiante un comprobante de recibo, contra la entrega de los documentos y demás requisitos de postulación a las pruebas nacionales. Con esta medida no solo se ejerce un control más estricto de la documentación que se maneja en las sedes, sino que, además, le confiere al estudiante un comprobante de cumplimiento de requisitos en caso de eventuales reclamos."*

#### *iv. Consideraciones finales y conclusiones*

A quince años de la reinstauración de las Pruebas Nacionales es válido concluir que estas, tal y como se conocen, no han dado pruebas de que sean un factor determinante en la mejoría cualitativa, paulatina y sostenida del sistema educativo costarricense. Al menos el desempeño de los educandos no refleja una tendencia en ese sentido. Tampoco se puede afirmar que hayan contribuido al desarrollo de las habilidades cognitivas, ni en la formación del pensamiento crítico y el razonamiento abstracto de la población estudiantil, tal y como lo establecen los fines que el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes han definido para las Pruebas Nacionales, así como los de la educación costarricense en general, señalados en la Ley Fundamental de Educación y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Por otra parte, los casos analizados en las investigaciones efectuadas por la Defensoría a raíz de quejas interpuestas, revelan que en muchas ocasiones el proceso de Pruebas Nacionales se ha constituido en un elemento desarticulador del sistema educativo y en un impedimento para que los estudiantes provenientes de grupos desfavorecidos accedan a mejores oportunidades de educación.

Así las cosas, urge que las máximas autoridades educativas del país, a saber el Consejo Superior de Educación y el Ministerio de Educación Pública, cada cual de acuerdo con sus competencias, se den a la tarea de rescatar la verdadera y trascendental importancia de las Pruebas Nacionales como insumo o instrumento para contribuir a una mejor educación de los niños, niñas y adolescentes.

Entre otras cosas, es fundamental que la División de Control de Calidad y Macroevaluación del Ministerio de Educación Pública asuma una actitud más activa y propositiva sobre los cambios que sin postergación deben plantearse en el nivel nacional para el mejoramiento de la calidad de la educación, a partir del análisis de los resultados que arrojan las Pruebas Nacionales, de acuerdo con las responsabilidades definidas para este órgano en el artículo 99 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes.

Asimismo, es importante que en esa iniciativa el Ministerio de Educación reconozca y visualice, de una vez por todas, la función evaluativa como un proceso integral y correlacionado con el proceso de enseñanza aprendizaje, y no como un aspecto aislado y desarticulado del mismo. Para tales efectos resulta imprescindible que en este proceso se tome en consideración las particularidades regionales, poblacionales, y personales con el fin de garantizar un proceso participativo donde la diversidad se integre en los análisis y la definición de propuestas.

Es preciso pasar de una simple medición de acumulación de conocimientos de los estudiantes a un verdadero mecanismo de evaluación del sistema educativo como un todo. Ya no es ético, moral y económicamente admisible, justificar un proceso de pruebas nacionales como un fin en sí mismo; es hora de rendir cuentas y dar un uso provechoso a la experiencia e información acumulada y adoptar acciones concretas en el corto, mediano y largo plazo, para el mejoramiento cualitativo de la educación costarricense.

## **b. El tráfico y trata de niños y niñas: Un peligro permanente**

### *i. Introducción*

Con el propósito de evitar y sancionar la trata de personas, particularmente de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas, las naciones del mundo se han abocado a la promulgación y aprobación de diferentes instrumentos jurídicos que tienden a reprimir y combatir la explotación de estas personas, a garantizar su protección, a condenar a quienes trafican con ellas, así como a promover la cooperación internacional para asegurar el respeto a los derechos humanos de las víctimas de este flagelo.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) establece diferencias importantes entre los términos "trata" y "tráfico", a pesar que han sido usados como sinónimos. El objetivo de la "trata" es la explotación de la persona, mientras que el del "tráfico" es la entrada ilegal de migrantes. En el caso de la "trata" no es indispensable que las víctimas crucen las fronteras para que se configure el hecho delictivo, mientras que éste es un elemento necesario para la comisión del "tráfico".

*"La trata consiste en utilizar, en provecho propio y de un modo abusivo, las cualidades o sentimientos de una persona. Para que la explotación se haga efectiva los tratantes deben recurrir a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas. Los medios para llevar a cabo estas acciones son la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. Además se considera trata de personas la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que*

*tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos."*

*"El tráfico ha sido definido como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Las víctimas de trata o tráfico, sean o no solicitantes de asilo, que se ven obligadas a ponerse a merced de las redes criminales internacionales, se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad y expuestas a todo tipo de vejámenes y maltratos."<sup>2</sup>*

El *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>3</sup>, define en el Artículo 3 la "Trata de Personas" como:

- a) *"... la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*
- b) *El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;*
- c) *La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;*
- d) *Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años."*

El "tráfico de niños, niñas y adolescentes" se puede explicar por muy diversas causas, entre ellas la pobreza, el deterioro en la capacidad de la familia para contener y proteger a los niños y niñas, la falta de oportunidades para el acceso a la educación, así como la ausencia de fuentes de empleo para los padres. También se relaciona con el concepto o percepción que se tiene del niño y niña, siendo en muchas ocasiones, los mismos progenitores los principales responsables de la "esclavitud" de sus propios hijos e hijas, al considerarles "una inversión" y esperar que ellos y ellas contribuyan con el ingreso familiar, sea en dinero o en especie.

En tales casos los "traficantes" se hacen merecedores de la confianza de los padres, quienes entregan a sus hijos e hijas, a cambio de garantizarles su cuidado y ubicarles laboralmente, lo que supuestamente les permitirá mejorar las condiciones de vida de toda la familia.

Otras causas vinculadas con el tráfico de niños, niñas y adolescentes es el matrimonio temprano, la necesidad de mano de obra barata para realizar trabajo doméstico o en

---

<sup>2</sup> Palermo, 2000

<sup>3</sup> Ley N°8315 publicada en La Gaceta N°212 el 04 de noviembre 2002

agricultura, así como la falta de registros de nacimiento, la demanda relacionada con la adopción y con el tráfico de órganos como causas de este fenómeno.<sup>4</sup>

La “esclavitud” a la que está expuesta la niñez y la adolescencia abarca diversas formas de violación de los derechos humanos, pues comprende la venta, la utilización en pornografía, la explotación del trabajo infantil, la mutilación sexual de las niñas, la utilización de niños en los conflictos armados, la servidumbre por deudas, la trata de personas y la venta de órganos humanos, la explotación de la prostitución, además de ciertas prácticas del régimen de “apartheid” y los regímenes coloniales.

Estas formas de esclavitud moderna “son clandestinas”, por lo que resulta difícil determinar su magnitud y, aún más, descubrirla, sancionarla o suprimirla. El problema se complica porque generalmente las víctimas de tales abusos, suelen pertenecer a grupos sociales más pobres y vulnerables, donde muchas veces el temor y la necesidad de sobrevivir, les impide denunciar su situación.

Así como ocurre con el trasiego y venta de niños y niñas, los intermediarios bien conocen las enormes ganancias que obtienen entregando niños y niñas provenientes de hogares pobres, a personas o familias con medios económicos, sin que medie ninguna vigilancia o protección de sus derechos e intereses.

## *ii. Situación de Costa Rica*

Costa Rica dispone de un abundante marco jurídico en materia de protección de la niñez y la adolescencia que permite prevenir, combatir y sancionar el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes, lo que deriva en la protección ante su utilización en pornografía, explotación laboral, explotación sexual, servidumbre por deudas, venta de órganos humanos, entre otros. Los tratados y convenios internacionales en la materia, han sido aprobados por el país:

- Convenio OIT138: Sobre la Edad Mínima de Admisión en el Empleo (Ley N°5594).
- Convención de los Derechos del Niño (Ley N°7184).
- Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción internacional (La Haya) (Ley N°7517).
- Aprobación de la Adhesión al Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (Ley N°7746).
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (Ley N°8032).
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (Ley N°8071).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (Ley N°8172).
- Ratificación del protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos de los niños relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de los niños en la pornografía, de Nueva York, setiembre del 2000 (Decreto Ejecutivo: 30180 12 de febrero 2002).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N°8302).

---

<sup>4</sup> UNICEF, 2004

- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N°8314).
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N°8315).
- Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil

En consecuencia con esos compromisos, se ha venido adecuando la legislación nacional de rango inferior, con el enfoque de protección de derechos de la niñez y la adolescencia:

- Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (Ley N°7648)
- Ley contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad (Ley N°7899). Se modifica el Código Penal en materia de delitos sexuales.
- Reglamento para Salidas del País de Personas Menores de Edad (Reglamento 93). Patronato Nacional de la Infancia (20 noviembre 2000).
- Reglamento que Regula los Requisitos y Procedimientos para el Otorgamiento de Permisos de Salida de Personas Menores de Edad (Reglamento 971). Dirección General de Migración y Extranjería (16 octubre 2001).
- Reglamento para los Procesos de Adopciones Nacionales e Internacionales (9 febrero, 2004)

De conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política, cualquier Convenio o Convención internacional, aprobado por la Asamblea Legislativa, tiene rango superior a la ley nacional. En ese mismo sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha expresado que todos los convenios que regulen la materia de Derechos Humanos debidamente ratificados por el país, tienen rango superior a la Ley e incluso superior a la misma Constitución cuando establezca condiciones más favorables.

### *iii. Adopción de niños y niñas*

Si bien, como se señaló en los párrafos anteriores, en el fenómeno de tráfico y trata de personas menores de edad se utiliza a la niñez y la adolescencia para diferentes actividades que violentan sus derechos humanos; es interés de la Defensoría de los Habitantes realizar un análisis sobre la legislación y los procedimientos administrativos y jurisdiccionales del proceso de la adopción de niños y niñas en el país.

Al revisar la legislación vigente en materia de adopción internacional, el país aprobó el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (La Haya) (Ley N°7517). No obstante en los procesos de la adopción internacional, priva como práctica la aplicación de la normativa nacional de rango inferior, la cual se rige por los principios de la ya superada doctrina de la situación irregular, en la que existen dos categorías de niños y niñas: los "menores" institucionalizados bajo la tutela del Estado y los "niños y niñas" que permanecen con su familia. Esta normativa no ha sido adecuada con el principio de la "niñez como prioridad absoluta", de "sujetos sociales de derechos" y del "interés superior del niño".

En el país existen indicadores que hacen pensar que existe el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes y que por las dimensiones, se presume que es un problema que "apenas comienza". Entre esos indicadores se destacan el descubrimiento de "casas cuna clandestinas" y la proliferación de abogados/as que trabajan para que en el proceso de la adopción, las familias no residentes en Costa Rica, tengan prioridad sobre las familias con residencia habitual en el país.



Estos indicadores se ligan con los vacíos en la normativa nacional con rango inferior, que propician o favorecen el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes tales como los que se enumeran a continuación:

1) Obstáculos legales que dificultan la efectiva protección de la niñez y la adolescencia en las adopciones internacionales:

- Lenta gestión legislativa para reformar y adecuar la normativa nacional (Código de Familia, artículos 109 y 113)<sup>5</sup> con el interés superior del niño/niña y el respeto de los derechos humanos fundamentales reconocidos y protegidos en la normativa internacional.
- En la tramitación de las adopciones, los Juzgados de Familia, así como el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia (San José) no aplican los procedimientos establecidos en los tratados internacionales aprobados por el país, que tienen rango superior al Código de Familia, tales como la Convención de los Derechos del Niño<sup>6</sup> y el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional<sup>7</sup>, los cuales salvaguardan los derechos e intereses de la niñez y adolescencia, agotando todas las posibilidades de adopción con personas o parejas idóneas con residencia habitual en el país, antes de ser ubicados/as en familias con residencia habitual en el extranjero, respetando el principio de subsidiaridad.

En este trámite priva el “derecho autonómico del adulto”, significa que los progenitores por la vía del consentimiento (entregas directas) deciden, sin control ni regulación, sobre el destino de sus propios hijos e hijas.

En tales casos, el proceso es presentado por abogados/as particulares ante los Tribunales de Familia, donde no se garantiza el principio del interés superior del niño/niña ni el principio de subsidiaridad. Los jueces/as argumentan que el Convenio de la Haya solo es aplicable para los niños y niñas que se encuentran bajo la protección del PANI. Planteamiento que deja en desprotección a muchos niños y niñas, cuyos progenitores los entregan a terceros con fines de adopción.

Cuando las adopciones internacionales se tramitan por medio del PANI, sea el Consejo Nacional de Adopciones, todos los procedimientos establecidos en el Convenio de la Haya, se acatan en procura de brindar las máximas garantías para los niños y niñas.

Cuando las adopciones internacionales se tramitan por la vía del consentimiento o entregas directas, no se cumplen tales procedimientos, quedando los niños y niñas en una situación de indefensión, pues no cuentan con las garantías necesarias para su debida protección, siendo la gran mayoría personas menores de dos años de edad. En esta tramitación es claro que no rige el principio de subsidiaridad.

- Persiste en los legisladores y en los operadores del derecho la perspectiva del Derecho de Familia y no del Derecho de Menores, lo cual implica no sólo un cambio de materia, sino doctrinal, en el entendido que la institución de la ADOPCIÓN es primordialmente un derecho de la persona menor de edad, animada por la finalidad de dar al niño o niña la

---

<sup>5</sup> Expediente legislativo N°15359

<sup>6</sup> Ley N°7184 del 09 de agosto de 1990, La Gaceta N°49 (Artículos 20 y 21 en particular)

<sup>7</sup> Ley N°7517, publicada el 17 de julio de 1995, La Gaceta N°135



mejor familia. En la actualidad se aprecia como persisten dos "sistemas" legales que organizan la adopción sobre bases sustancialmente diferentes:

- a) La posición donde persiste la naturaleza contractual (contrato entre partes), se permite la entrega directa como una potestad o derecho materno o paterno, se "obvian" o desconocen los procesos psicosociales previos, durante y posteriores a la adopción; no se reconocen los derechos de nacionalidad e identidad y por lo tanto no se prioriza la adopción nacional, se justifica como un acto de "caridad" y se ubica doctrinalmente como un tema de Derecho de Familia.
- b) La concepción que define y reconoce en la adopción una institución psicosocial y jurídica, que parte del principio del interés superior del niño o niña, como el derecho que tienen éstos, a la mejor familia posible, elimina las denominadas adopciones directas, resalta las acciones de una única entidad central que garantice los procesos psicosociales, la selección, preparación y evaluación de los padres oferentes, asume la prioridad de la adopción nacional, permitiendo la adopción internacional sólo como excepción, conceptualiza la adopción como un derecho y ubica el tema dentro del Derecho de Menores.

Un país que mantenga en su legislación procedimientos de entrega, directa atenta contra los derechos de los niños y niñas y se expone a estimular el tráfico ilegal.

- 2) Ausencia de mecanismos que constaten (prueba de ADN) el vínculo existente entre la/el progenitor y el niño/niña. Situación que propicia o favorece las posibilidades de traficar o tratar con niños/niñas y suplantar a la madre/padre biológica.

#### *iv. Ventajas en Costa Rica para control del tráfico y trata de personas menores de edad*

Es importante señalar que en el país existe una plataforma que permite prevenir, controlar y reprimir el tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes, entre las que se destacan las siguientes:

- Se ha aprobado la normativa internacional que protege los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia
- Se dispone de una institución con rango constitucional responsable de proteger los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes en todos los procesos, administrativos y jurisdiccionales.
- La seguridad social permite que la mayoría de los partos reciban atención intrahospitalaria: 80.000 nacimientos en el año 2002.
- Existe estrecha coordinación, cooperación e intervención entre instituciones para la toma de huellas dactilares de los pies y confección de la declaración de nacimiento de los neonatos.
- Existencia de confiables sistemas de registro de identidad. La inscripción del neonato en el Registro Civil es requisito indispensable para tramitar el seguro social, realizar la prueba de tamizaje de los neonatos, atención médica en control del niño sano y aplicar el esquema básico de vacunas.
- Satisfactorio nivel educativo de la población. En el 2002 la cobertura del I y II Ciclos de la Enseñanza General Básica supera el 100%. La cobertura del III Ciclo y enseñanza diversificada alcanza el 65% aproximadamente.
- Existencia de un efectivo sistema de registro y control migratorio:
  - Módulo que controla entradas y salidas del país de personas menores de edad nacionales (residentes en el exterior) y residentes.

- Cuenta con alarmas que detienen la salida de niños, niñas y adolescentes:
  - Cuando uno de los progenitores solicita el impedimento de salida
  - Cuando los progenitores autorizan la salida, pero el hijo o hija viaja con un tercero y éste no presenta autorización formal, se le detiene en los puestos migratorios hasta que se contacta con el padre o madre y se verifica la aprobación.
- Cuenta con un registro de abogados y abogadas, debidamente inscritos en el Colegio Profesional y con los requerimientos de Ley para ejercer.
- Toda persona turista que ingrese en el país debe hacerlo con pasaporte, solo a las nacionales y residentes se les permite el uso del salvo conducto.
- Actualmente se revisa y analiza la reglamentación referente a los controles de ingreso de turistas, con la finalidad de incorporar en el sistema las medidas correspondientes.

*v. Recomendaciones*

La Defensoría de los Habitantes reitera las recomendaciones emitidas al Directorio Legislativo de la Asamblea Legislativa en relación con el proyecto de ley<sup>8</sup> para modificar los artículos 109 y 113 del Código de Familia. Por cuanto:

- En toda adopción se debe garantizar un proceso psicosocial y legal adecuado (previo, durante, y posterior a la adopción), por medio de procedimientos legales y profesionales apropiados. Los juzgados competentes deben tener normas claras y homogéneas, con el fin de que se actúe sobre criterios objetivos. En todos los casos deberían contar con el apoyo técnico del Patronato Nacional de la Infancia como autoridad central administrativa responsable de realizar el trámite de adopción tanto nacional como internacional. El PANI es responsable de realizar un diagnóstico integral del niño o niña, una evaluación integral de los padres biológicos, así como de los padres adoptantes y tendría bajo su encargo el proceso y elaboración del acto de entrega del niño o niña y el seguimiento posterior.
- Es necesario adoptar las medidas para regular que la colocación de niños, niñas y adolescentes con familias adoptivas no dé lugar para que quienes participan en el proceso, tengan beneficios financieros indebidos, incluido el “confuso límite entre ganancias y cobro de honorarios excesivos”.
- En todo proceso de adopción deben prevalecer los derechos de la niñez y la adolescencia. Se les debe reconocer como sujetos de derechos y no como objeto, principio que deberá orientar las medidas de carácter jurídico y psicosocial. La adopción desde ningún punto de vista puede ser reducida a un trámite notarial, no es una transacción.
- La adopción debe tramitarse en la vía administrativa a través de una autoridad central (Patronato Nacional de la Infancia) y otorgarse en sede judicial. La entrega directa debe eliminarse, o bien, ser regulada por la autoridad central a través de un procedimiento y nunca efectuarse de forma directa mediante trámites notariales.

---

<sup>8</sup> Expediente N°15359

Al **Patronato Nacional de la Infancia** como entidad rectora en materia de niñez y adolescencia y familia se le recomendó que adoptara las siguientes medidas:

En el nivel nacional:

- Coordinar acciones con el Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía (Policía Administrativa), Dirección de Migración y Extranjería (Policía de Migración), la Policía Judicial (Organismo de Investigación Judicial) y las autoridades de salud para atender y proteger a la población menor de edad localizada en las casas cuna.
- Investigar de manera permanente por Internet toda la información posible sobre las páginas –agencias- que promocionan la adopción de niños y niñas en Costa Rica.
- Fortalecer las alianzas que ha establecido con la Policía Judicial (OIJ), el Registro Civil, el Registro Público y la Dirección General de Migración y Extranjería.
- Iniciar conversaciones con las autoridades del Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social para la supervisión y control en las salas de partos y maternidad de los hospitales y clínicas mayores del país.
- Interponer acción de inconstitucionalidad, ante la Sala Constitucional, por omitir el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia de San José, así como los Juzgados de Familia, la aplicación de la normativa internacional en materia de adopción en los Juzgados de Familia y el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia.

En el nivel internacional:

- Denunciar ante el Depositario del Convenio de La Haya (Holanda) y del Servicio Social de Ginebra (entidad mundial que regula las agencias de adopciones) las agencias de adopción en situación irregular.
- Continuar con la solicitud de ayuda a la Policía Internacional (Interpol) para investigar a otras empresas no autorizadas que también ofrecen en adopción niños y niñas costarricenses.
- Continuar denunciando, ante todas las autoridades centrales de adopción de países cooperantes, las agencias que de forma fraudulenta ofrecen este tipo de adopciones, enviando una alerta a quienes sirven como sede de estas agencias no autorizadas.

A partir del seguimiento dado a las recomendaciones señaladas, se conoce que el Expediente legislativo N°15357 ocupa el lugar 12 en la orden del día del Plenario.

En relación con el Patronato Nacional de la Infancia, informa que tanto en el nivel nacional como internacional ha emprendido las gestiones correspondientes para cumplir de manera efectiva con lo recomendado.

**c. La atención de la adicción a psicotrópicos en niños, niñas y adolescentes: Un vacío impostergable**

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja de la **Organización Casa Alianza**, en la que plantea la falta de atención por parte de las instituciones públicas encargadas de proteger a las personas menores de edad que viven en la calle y que presentan adicciones a drogas. Se cuestiona cuáles son los lugares a los que se pueden dirigir las personas menores de edad que viven estas situaciones; adicionalmente cuestionan cómo está cumpliendo el Estado Costarricense con el deber de crear lugares adecuados para la atención y la rehabilitación de esta población. Ante la situación planteada, la Defensoría solicitó a las siguientes instituciones presentar los informes correspondientes: Patronato Nacional de la Infancia (PANI), al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación Pública (MEP), a la Caja Costarricense de Seguro (CCSS), al Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), que al respecto indicaron:

**Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD):**

Que de conformidad con la Ley No. 8204, *"Reforma Integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas"*, ese Instituto es el ente coordinador político para que *"todas las acciones enmarcadas dentro del ámbito de la reducción de la demanda con el fin de que estas sean incorporadas en el Plan Nacional Sobre Drogas"*.

Además indica que las instituciones con potestad ejecutora en el área de prevención del consumo son el IAFA, como ente rector técnico, y el Ministerio de Educación como corresponsable de la ejecución de los programas preventivos del consumo para poblaciones escolares, por lo que el ICD creó la "Comisión interinstitucional Trazando el Camino", integrada por estas tres instituciones. Esta comisión ha impulsado el programa preventivo para III Ciclo de Educación Diversificada, así como el plan piloto para II Ciclo de Educación *"Aprendo a valerme por mí mismo"*; en el nivel de Preescolar, el IAFA y el ICD iniciaron un plan piloto con el programa CEN-CINAI del Ministerio de Salud, para validar el programa preventivo *"En la Huerta con mis amigos"*, dirigido a niños y niñas de 5 a 6 años; además, siempre en el ámbito escolar existen los programas: *"Guía Didáctica para la prevención del fenómeno droga en escuela primaria"* y *"Si es con alcohol no es conmigo"* del MEP y acreditados por el IAFA; también se encuentra el programa DARE del Ministerio de Seguridad y que está acreditado por el IAFA.

Según el artículo 99 de la Ley 8204, la ejecución de los programas de tratamiento y rehabilitación, son funciones que le corresponde realizar al IAFA, como rector técnico en la materia, y a la Caja Costarricense de Seguro Social, como ente que brinda servicios en salud. El artículo 166 de esa misma ley autoriza a la CCSS a crear centros especializados para atender a personas farmacodependientes, en un plazo máximo de cuatro años.

El ICD también indica que conformó la "Comisión de Atención Integral a la persona Menor de Edad Consumidora de Drogas" integrada por el Ministerio de Educación, el IAFA, la CCSS, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el PANI y el ICD. Esta Comisión presentó ante los jefes de la CCSS el proyecto para la creación del Centro de Desintoxicación para niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad del Gran Área Metropolitana; la respuesta de la CCSS se limitó al ofrecimiento de 16 camas en el Hospital Psiquiátrico Chacón Paut, propuesta que el ICD considera *"que bajo ningún concepto, llena siquiera los requerimientos básicos presentados en el proyecto y los cuales son necesarios para atender a esta población"*.

Para el ICD la única opción estatal que existe en el país para atender a personas menores de edad con adicciones a drogas es la ambulatoria que ofrece el IAFA en los programas de atención al adolescente en riesgo social, que tiene esa limitación -ser ambulatoria-, además de que únicamente se ofrece en las oficinas centrales, lo que dificulta el acceso a las poblaciones que viven fuera del área metropolitana.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, existen seis que se encargan de la atención de adolescentes; sin embargo, debido a ciertas normas de ingreso en algunas de ellas, las y los jóvenes desisten de los programas.

La Comisión que coordina el ICD, ha realizado las siguientes acciones:

- Revisión y recomendaciones del Reglamento de Evaluación del MEP, para evitar la expulsión de los estudiantes y las estudiantes consumidores en los centros educativos.
- Establecimiento de una ruta crítica para los casos de tráfico dentro de los centros educativos, conjuntamente con las Fiscalías Penales Juveniles y el Ministerio de Seguridad.
- Capacitación a los miembros de los comités de evaluación de los centros educativos en cuanto al Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Coordinación y seguimiento con el PANI, Fiscalías Penales Juveniles y el Ministerio de Seguridad.

### **Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia**

El IAFA informó que cuenta con cuatro proyectos para la atención y prevención de la adicción a las drogas en las personas menores de edad. Los programas son los siguientes:

- **Proyecto "Aprendo a valerme por mí mismo"**, consiste en *"desarrollar un programa institucional de prevención integral del consumo de drogas, que forme parte de la currícula educativa, dirigido a la población escolar de segundo ciclo de educación básica, basado en la estrategia universal de las Habilidades para vivir, con el propósito de fortalecer los factores de protección y reducir los factores de riesgo"*. En el año 2003 (primer año de operación del proyecto) se capacitó a niños, niñas y docentes de cuarto grado en la temática de Habilidades para vivir, y aplicando el módulo "Aprendo a valerme por mí mismo" y para garantizarse la efectividad del proyecto, debe aplicarse en un ciclo de tres años continuos, por lo que el módulo debía adaptarse para los niveles de quinto y sexto grado, procurando la continuidad de los estudiantes, de manera que al finalizar sexto grado hayan recibido los tres módulos. La coordinación general del proyecto está a cargo de funcionarios del Área Técnica, de Comunicación y de la Unidad de Desarrollo Institucional del IAFA.
- **Proyecto "Trazando el Camino"**, busca favorecer el desarrollo integral de la población estudiantil de tercer ciclo de educación general básica, mediante estrategias de prevención integral en el desarrollo de habilidades para la vida que los fortalezca para rechazar el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas. Es una propuesta curricular que le ofrece a los estudiantes un espacio para el desarrollo de habilidades socioafectivas, por lo que les capacita a desarrollar

competencias y destrezas que les ayude a resistirse al consumo de drogas, alcohol y tabaco. Trata de mejorar la autoestima, la asertividad, la comunicación, la toma de decisiones, las relaciones familiares, el manejo de la presión de grupo, la influencia social y la información básica sobre drogas, tabaco y alcohol; se considera que estas habilidades le proporcionan mayor capacidad al joven para resistir el consumo. Con este proyecto se capacita a los orientadores y profesores guía, mientras que el MEP lo desarrolla con los estudiantes.

- **El proyecto de Modelo Ambulatorio de Intervención para Consumidores de Sustancias Psicoactivas**, personas menores de edad en condición de vulnerabilidad. Debido a la atención que brindó el Ministerio Público, entre enero y noviembre del año 2001, a 1050 niños, niñas y adolescentes por tenencia de drogas para consumo o por consumo en vía pública, recomendaron atender a las personas menores de edad en programas de tratamiento especializado. Adicionalmente, al analizar la historia de vida de las personas infractoras menores de edad, se observó que está compuesta de *"un proceso que, básicamente está delineado por las siguientes etapas: Conflicto familiar (agresión, abuso, abandono, etc), fracaso académico, deserción escolar, abandono del hogar, callejización, consumo, infracción de la ley, proceso penal, e incluso, en el peor de los casos, la muerte"*, por lo que es necesario interrumpir ese proceso con una alternativa ágil, oportuna, y eficaz dirigida a esta población y que contribuya a superar esas condiciones, y así reintegrar a la persona a un estilo de vida que le posibilite su desarrollo y crecimiento personal. Por estas razones consideraron *"imprescindible la pronta implementación de acciones concretas lideradas por el IAFA y apoyadas por las Organizaciones no Gubernamentales"*. A partir de lo anterior se realizó la presentación del proyecto *"Modelo Ambulatorio de Intervención para Consumidores de Sustancias Psicoactivas: Personas Menores de Edad en Condición de Vulnerabilidad"*, el cual consiste en un programa de atención integral dirigido a los y las adolescentes con edades entre los doce y los diecisiete años y que son consumidores de drogas; se busca fortalecerlos para que abandonen las conductas adictivas y así contribuir a mejorar su calidad de vida y las de sus familias. El proyecto define un mecanismo de referencia para que las personas menores de edad para la atención de las diferentes instituciones y establece los procesos de coordinación y apoyo de entidades públicas que ofrezcan alternativas para potenciar el proceso de recuperación de la población meta; atiende a 40 jóvenes y sus familias, durante un período de seis meses. En síntesis, este programa implementa el proceso de captación, atención y seguimiento de niños, niñas y adolescentes con problemas de adicciones. El proceso incluye desde la referencia del menor, hasta el seguimiento para su recuperación y se cuenta con el apoyo de diversos recursos, tanto en el nivel institucional como de la comunidad. En el programa participan el PANI, el IAFA, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia.
- **Programa de ingreso directo al IAFA.** Este programa atiende a la población menor de edad que ingresa al servicio de consulta externa del IAFA y se le brinda orientación e inducción para que continúe con el tratamiento que brinda la institución.

En cuanto a las alternativas de atención y tratamiento para personas menores de edad con adicciones a drogas que existen en el país y que se encuentran aprobadas por el IAFA, indicó que son las siguientes:

**Asociación Ejército de Salvación**

- Centro de Rehabilitación Catalina Booth Mujeres adolescentes. Pérez Zeledón.
- Centro Modelo de Rehabilitación para Adolescentes varones consumidores de droga. Concepción de La Unión.

**Asociación Restauración de la Niñez en Abandono y Crisis para una Esperanza Renovada**

- Atención a personas menores de edad en Adicción de drogas, RENACER Residencial. Desamparados, Patarrá.

**Fundación del Oratorio Don Bosco de Sor María Romero**

- Oratorio Don Bosco de Sor María Romero Ambulatorio. San José.

**Asociación Hogares CREA Internacional Incorporado, Capítulo Costa Rica**

- Hogar CREA Incorporado para Mujeres Adolescentes. San Isidro de Heredia.
- Hogares CREA Incorporado para Varones Adolescentes. Barva de Heredia.
- Hogar CREA Incorporado para Varones Adolescentes. Bananito de Limón.
- Hogar CREA Incorporado para Varones Adolescentes. Birrisito de Cartago.

**Asociación Comunidad Encuentro**

- Centro Pura Vida para la Rehabilitación de Adolescentes Varones. Coto Brus.
- Centro Tres Gaviotas para la Rehabilitación de Adolescentes Varones. Coto Brus.

**Ministerio de Salud**

Por su parte el Ministerio de Salud indicó que la política dirigida al área de Farmacodependencia de ese Ministerio, se encuentra comprendida en el apartado de salud mental y de la atención integral de la salud de la Política Nacional de Salud para el período 2002-2006 y que para atender integralmente la farmacodependencia, promocionar la salud y prevenir adicciones, establecieron dos estrategias: la primera, desarrollar acciones para la promoción de la salud, prevención, atención y rehabilitación en farmacodependencia, y busca que las instituciones del sector salud incorporen acciones de atención en farmacodependencia, que incluya la promoción de estilos de vida saludable, el desarrollo de programas y campañas de sensibilización preventivos del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas; además iniciar proyectos de atención y rehabilitación que *"están siendo realizados por las organizaciones no gubernamentales"*. La segunda estrategia se refiere a la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente sobre bebidas alcohólicas y tabaco, es así como, a través de la Comisión Interinstitucional de control de publicidad de alcohol y tabaco, se aprueban los contenidos publicitarios, se controlan los horarios y el contenido de las pautas publicitarias y se realiza un control sobre los sitios de venta de bebidas alcohólicas y de tabaco.

Por otra parte la Unidad de promoción de la Salud, realiza actividades para promocionar estilos de vida saludables que favorezcan la prevención de las adicciones; se considera que la actividad física, el deporte y la recreación son ejes transversales en los programas relacionados con la salud, salud mental y enfermedades crónicas no transmisibles. Bajo esta perspectiva y con el propósito de que las personas, especialmente los niños, niñas y adolescentes cuenten con espacios recreativos y deportivos, fue girada una directriz para integrar las acciones del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), el IAFA y el Ministerio de Salud, en el Área



de Promoción de la Salud y por medio del Programa Cantones Activos y Saludables, con un énfasis en la población menor de edad.

En el mes de julio del 2002, en 22 cantones del territorio nacional y con la población infantil que cubre el programa CEN-CINAI, se inició el Programa Cantones Activos y Saludables, cuyo propósito es llegar a desarrollarlo en todo el país. El programa fomenta estilos de vida saludables mediante la promoción de una cultura por la salud (movimiento, la alimentación saludable y prevención del consumo de drogas). Para lograr ese objetivo plantean ampliar los conocimientos de la población sobre los beneficios de estilos de vida activos, la alimentación saludable, el desarrollo de habilidades personales; incrementar el nivel de actividad física de la población; aumentar el consumo de dietas saludables y disminuir el consumo de tabaco, drogas y las conductas violentas en la población.

La población meta de los programas del Ministerio de Salud son los comités de Nutrición de los CEN-CINAI, su personal profesional y técnico, padres, madres y encargados de los niños preescolares; los estudiantes de preescolar, escolares, colegiales y jóvenes de educación superior, los comités de Salud y de Nutrición Escolar, los comités de orientación y de padres de familia y los docentes de Educación Física; los Comités de Salud Ocupacional y los trabajadores; las asociaciones de desarrollo, las Juntas de salud de la CCSS y los niños, niñas, jóvenes, amas de casa y adultos mayores; los consejos municipales, los comités cantonales de deporte y recreación y los comités cantonales de la juventud; también los funcionarios del Ministerio de Salud, del ICODER, del IAFA, funcionarios de nivel local (equipos de apoyo, EBAIS), y los funcionarios del MEP. Este programa ha contado con la participación de los cantones de Desamparados, Montes de Oca, Turrialba, San Carlos, Pérez Zeledón, Los Chiles, Puntarenas, Upala, Buenos Aires, La Cruz, Osa, Golfito, Talamanca, Matina, Naranjo, San Ramón, Palmares, Alfaro Ruiz y Valverde Vega y se cubre aproximadamente a 1.091.116 habitantes.

En lo que se refiere al área de salud mental, el IAFA desarrolla módulos de habilidades para la vida en las escuelas, lo que fortalece la capacidad de niños y adolescentes para aprender a decir no a las drogas y algunas conductas violentas ("Trazando el camino" y "Aprendo a valerme por mi mismo"). Agrega que en esta área estaban formulando un proyecto dirigido a los niños y niñas de los CEN-CINAI, en el que abordarían temas como la comunicación asertiva, relaciones familiares, toma de decisiones, presión de grupo, autoestima y manejo de ansiedad.

El Ministerio de Salud ha realizado las siguientes actividades: juegos comunales, deportivos, recreativos y culturales; formación de grupos de mujeres para realizar ejercicio físico en las comunidades, festivales familiares recreativos, caminatas, jornadas de capacitación al personal de salud, padres de familia y población general; festivales deportivos recreativos estudiantiles y con la comunidad; celebraciones de días especiales (Día Internacional del Desafío, Día Mundial sin Tabaco, Día Mundial de la Salud, Día del Niño y la Niña).

Por otra parte el ICODER, mediante actividades recreativas, físicas y deportivas, orienta su política para la prevención de adicciones en niños, niñas y adolescentes y la política institucional pretende estimular el desarrollo integral de todos los sectores de la población por medio del deporte y la recreación. El público meta de los programas de recreación lo constituye, de manera prioritaria, la población de escasos recursos o en condiciones de pobreza, y dentro de este sector, los niños, niñas, adolescentes, las mujeres, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

## Ministerio de Educación Pública

El Ministerio de Educación Pública cuenta con un **Plan Nacional de Educación sobre Drogas** y contempla cinco ámbitos de acción:

- **Trabajo en el aula con los niños, niñas, adolescentes y otras poblaciones.** En el nivel preescolar se desarrolla el programa "En la Huerta"; en primaria se utilizan las "Guías de Prevención del Fenómeno de Drogas", aplicándolas en las Escuelas de Atención Prioritaria y Escuelas de Excelencia; en secundaria están los programas "Trazando el Camino" y "Si es con alcohol no es conmigo", atienden poblaciones de séptimo, octavo y noveno, así como décimo y undécimo respectivamente; estos programas son impartidos por los profesores guías y son asesorados por los orientadores y supervisados por los directores de cada institución. Este plan requiere de la participación de instituciones como el Instituto Costarricense sobre Drogas, el IAFA, el Ministerio de Seguridad Pública, el de Justicia, el Ministerio Público, la Caja Costarricense de Seguro Social, el PANI y el OIJ.
- **Capacitación al personal docente y administrativo.** Comprende la inclusión del tema como eje transversal en los docentes en formación, donde los responsables son las escuelas formadoras de personal docente y administrativo, el ICD, el Consejo Superior de Educación y el CONESUP. La capacitación también se le ofrece a los docentes que se encuentran en ejercicio, y abarca no sólo la temática de la adicción a las drogas, sino que también incluye los programas específicos que se están desarrollando; esta capacitación incluye la detección e intervención temprana y está a cargo del CENADI, las Universidades Estatales y el ICD.
- **Proyección a la comunidad.** Como parte del Plan Nacional de Combate a las Drogas, el MEP promueve la marcha denominada "**Sí a la vida**" y que coincide con el día Internacional de Prevención de Drogas y será incorporada al calendario escolar. El Ministerio de Educación señala que el tema de la prevención del consumo de drogas se incluirá en los proyectos de servicio comunal estudiantil; además como parte de la proyección a la comunidad realizan foros, festivales, encuentros, ferias, mesas redondas y video-foros. La organización y participación de la comunidad se hace a través de las Municipalidades, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de desarrollo comunal, entre otras.
- **Detección y referencia de situaciones de consumo.** Estas acciones se realizan mediante un sistema de investigación y seguimiento permanente, que incluye la recolección, el análisis y la difusión de la información sobre el fenómeno de la droga en los centros educativos; se pretende obtener información veraz y oportuna sobre la situación de las drogas en el sistema educativo y diseñar un sistema de monitoreo permanente para las acciones que en materia de prevención del fenómeno droga se realizan a lo interno del MEP.
- **Detección y referencia de situaciones de tráfico.** Con este programa se busca establecer lineamientos para la atención de estudiantes y otras personas involucradas en situaciones de tráfico o producción de drogas; además, elaborarían un manual institucional de normas y procedimientos legales para la intervención en situaciones de consumo de tráfico o producción de drogas, para lo que coordinarían de manera interinstitucional y establecerían convenios y alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

## Caja Costarricense de Seguro Social

La Presidencia Ejecutiva de la CCSS indicó que los programas con que cuenta esa institución para atender a la población menor de edad consumidora de drogas son los siguientes:

- Modelo de atención integral a las personas menores de edad en alto riesgo y adictas a sustancias psicotrópicas, en los tres niveles de atención en salud y abarca la promoción de la salud, la prevención, la atención y la rehabilitación, dentro de los principios de seguridad social: equidad, solidaridad, universalidad, igualdad y enfoque de derechos. Para el primer trimestre del año 2004, iniciarían el tratamiento de niñas y niños adictos a sustancias psicotrópicas, incluye el internamiento para la desintoxicación en el Hospital Nacional de Niños. Para la población adolescente adicta, entre los 13 y los 18 años, la atención se brinda en el Hospital Chacón Paut, proceso que incluye la hospitalización para desintoxicación y luego la referencia a las ONG dedicadas a la rehabilitación de estas personas.
- En el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2006, Sector Salud, se incluyen las siguientes metas: control del 100% de la publicidad de alcohol y tabaco dirigida a niños, niñas y adolescentes y la prohibición de la venta; que el 35% de los niños, niñas y adolescentes del segundo ciclo y el 60% de tercer ciclo tengan acceso a programas preventivos y campañas de sensibilización, prevención del consumo del alcohol, tabaco y otras drogas; atender con enfoque de derechos, al 100% de niños, niñas y adolescentes adictos detectados y referidos en los tres niveles de atención.

La CCSS agrega que el programa de Atención Integral al Adolescente cuenta con un proyecto socioeducativo, para fortalecer conductas protectoras y prevenir conductas de riesgo en las y los adolescentes. El proyecto puede ser utilizado por diferentes actores sociales en labores educativas y preventivas con adolescentes.

También informó que existen programas de Atención Integral al Adolescente en las Unidades de Atención del primer y segundo nivel, en donde se identifican y se abordan las conductas de riesgo incluyendo adicciones, depresión y suicidio, y se trabaja en la promoción de estilos de vida saludables.

Con respecto a la coordinación y políticas establecidas a partir del artículo 3 de la Ley 8204 (Ley de Reforma Integral de la Ley de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas) y que se refiere a tratamientos de rehabilitación física y mental para la población menor de edad consumidora de drogas, la CCSS indicó lo siguiente:

- Que en el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2006 se incluye, dentro de las políticas complementarias, la atención integral de la farmacodependencia con énfasis en promoción de la salud y prevención de adicciones.
- Se coordina con el Ministerio de Salud, a través de la Comisión para el Plan Nacional de Salud Mental y la Comisión para el Plan Nacional de Salud Mental Infantil, y se le da prioridad al problema de adicciones en la población menor de edad y se enfatiza en la promoción de la salud y la prevención, identificando los factores de riesgo y con un abordaje intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario.
- El proyecto **“Atención Integral en Adicciones a Sustancias Psicotrópicas en Niños, Niñas y Adolescentes”** es una propuesta de trabajo para poner en práctica el nuevo rol de la CCSS frente a las adicciones a sustancias psicotrópicas en niños, niñas y adolescentes. Consiste en un programa para construir el modelo de atención integral para las personas menores de edad, con los siguientes objetivos: definir los criterios técnicos que se deben cumplir para iniciar el proceso de atención en los diferentes niveles; elaborar los protocolos clínicos y diseñar los mecanismos de coordinación (referencia y contrarreferencia) entre los niveles de atención para el abordaje integral

en las diferentes fases del proceso adictivo; ejecutar un plan de capacitación en el manejo de normas y protocolos clínicos de atención al adicto; elaborar el plan de educación continua; y establecer mecanismos de coordinación con los grupos de autogestión y los programas públicos y privados en adicciones.

### **Patronato Nacional de la Infancia**

Con respecto a los programas que está ejecutando el PANI para atender a la población menor de edad en la calle y con adicción a drogas, así como la coordinación interinstitucional, el PANI indica que están ejecutando los programas de Atención Inmediata y de calle, además de que el albergue de La Garita atiende específicamente a esta población. Cuenta con convenios con la Asociación Ejército de Salvación, con la Asociación Hogares CREA y con la Asociación Comunidad Encuentro. Adicionalmente realiza coordinaciones con el IAFA, la CCSS, el Hospital Psiquiátrico y hospitales de la CCSS, con los Ministerios de Salud, de Seguridad Pública y la Policía Municipal.

### **Estudios sobre el consumo de drogas y los programas de rehabilitación**

1) De los documentos *"Características de la población egresada de algunos centros para el tratamiento del alcoholismo y otras adicciones. Costa Rica, 1999"* y el documento *"Consumo de drogas en Costa Rica. Resultados de la Encuesta Nacional del 2000-2001"*, publicados por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia en el año 2003, la Defensoría de los Habitantes considera oportuno enunciar lo siguiente:

- Para el IAFA las *"instituciones dedicadas al tratamiento o la prevención del consumo de drogas deben ampliar y mejorar la difusión de sus servicios: es primordial dar a conocer las instituciones existentes, su ubicación, características de los programas, población objetivo y otros detalles que contribuyan a que el usuario se beneficie al máximo de las alternativas ofrecidas..."* Se debe fomentar la cooperación interinstitucional para que los casos que no pueden ser atendidos adecuadamente por una institución específica, sean referidos a otras organizaciones que ofrecen esa atención.
- Para el IAFA es necesario ampliar el número de zonas con organizaciones para la orientación, atención y el tratamiento de problemas de adicción, debido a que esta problemática puede ser significativa en provincias como Limón, Guanacaste y Puntarenas.
- Que según los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Costa Rica, elaborada por el IAFA en el año 2000, el 24% de las personas entrevistadas consideran al consumo de drogas como el principal problema nacional, únicamente superado por el costo de la vida (24%). Adicionalmente, el 92.6% de las personas entrevistadas considera que el consumo de drogas ilegales aumentó en los últimos cinco años y que las medidas que deben adoptarse con las personas consumidoras de drogas ilícitas deben ser de tipo curativas y laborales.
- En cuanto al conocimiento de las organizaciones que trabajan el tema de la adicción a las drogas, el 62% de los entrevistados indicó conocer instituciones relacionadas con la problemática del consumo de las drogas. Al analizar los datos de la encuesta realizada en el año 1995 y la del año 2000, con respecto al conocimiento sobre el trabajo que realiza el IAFA, se observa una disminución del 26,3% (año 1995) al 16,3% (año 2000); para esa institución esto obedece a la reducción presupuestaria a que ha estado sometida y que afectó la capacidad para hacer divulgación y promoción, así como la reducción de presencia en medios. Otro dato interesante de analizar es la disminución

de valoraciones positivas de los y las ciudadanas con respecto al éxito de los programas públicos en materia de consumo de drogas, en 1995 el 47.3% de los entrevistados valoró positivamente el éxito de los programas, mientras que en el año 2000 el porcentaje disminuyó al 38.2%. De esos resultados, el IAFA indica que la percepción del público acerca de la efectividad de los programas que atienden la problemática de la drogadicción es escasa y puede relacionarse con disminución en la cantidad y calidad de información que recibe acerca de esos temas.

2) Otro informe analizado por la Defensoría de los Habitantes, fue el elaborado por la Organización Mundial de la Salud: "Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas", publicado en el mes de marzo del año 2004 y en el que se realizan las siguientes recomendaciones:

- Que las sustancias psicoactivas pueden ser nocivas para la salud, dependiendo de la cantidad, el modo y la frecuencia del consumo; los daños producidos son diferentes según la sustancia y la respuesta de la salud pública al consumo debería ser proporcional a los daños que causan a la salud.
- Los perjuicios para la sociedad no son causados únicamente por las personas dependientes de sustancias psicoactivas, sino que también hay perjuicios relacionados con las personas no dependientes, por la intoxicación aguda y la sobredosis o la forma de administración. Se pueden definir políticas y programas eficaces de salud pública que proporcionen una reducción de la morbilidad global relacionada con el consumo de sustancias.
- El tratamiento de la dependencia de sustancias no está destinado únicamente a detener el consumo de drogas; se trata de un proceso terapéutico que implica cambios de comportamiento, intervenciones psicosociales y a menudo el uso de fármacos psicotrópicos sustitutivos. La dependencia puede tratarse de forma rentable salvando vidas, mejorando la salud de los afectados y de sus familias y reduciendo los costos para la sociedad.
- Los tratamientos deben ser accesibles a quien los necesite. Existen intervenciones eficaces que se pueden integrar en los sistemas de salud, incluido el de atención primaria. El sector de la atención de salud necesita proporcionar los tratamientos que tengan la mejor relación costo-efectividad.
- Uno de los principales obstáculos al tratamiento y a la atención de las personas con dependencia de sustancias y otros problemas relacionados es la estigmatización y la discriminación. Independientemente del grado de consumo y de la sustancia consumida, estas personas tienen los mismos derechos, que cualquier otra persona, a la salud, a la educación, al trabajo y a la reintegración en la sociedad.
- La reducción de la morbilidad del consumo de sustancias y de otros trastornos relacionados, debe apoyarse en políticas y programas basados en datos científicos resultantes de la investigación y de su aplicación.

## Conclusiones

La Defensoría de los Habitantes comprobó que en el país no existen alternativas estatales de atención de desintoxicación y rehabilitación para personas menores de edad, es decir que no se cuenta con alternativas estatales de protección integral a la población menor de edad con adicciones a drogas, que les ofrezca la posibilidad de dejar la dependencia de sustancias psicoactivas y garantizarles su pleno desarrollo. La Defensoría de los Habitantes considera que existe una clara violación al derecho a la protección estatal que tienen los niños, niñas y adolescentes, derecho establecido en el artículo 13 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y es que a toda persona menor de edad adicta a las drogas debe brindársele protección estatal, mediante programas interinstitucionales de atención y rehabilitación.

Es importante que la CCSS fortalezca el proyecto el *"Atención Integral de Adicciones a Sustancias Psicotrópicas en niños, niñas y adolescentes"* y lo ejecute en zonas rurales del país.

La problemática de las personas menores de edad con adicción a las drogas, es un tema que se debe enfrentar con respuestas ágiles, oportunas y atractivas para que esa población reciba la atención adecuada, tomando en cuenta que el tiempo de las personas menores de edad no puede esperar; las respuestas deben ser inmediatas.

El Estado costarricense debe realizar todas las acciones a su alcance para crear establecimientos de desintoxicación y rehabilitación de personas menores de edad con adicción a drogas y no puede alegar limitaciones presupuestarias para no llevarlos a cabo, como lo señala el artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Para la Defensoría de los Habitantes la búsqueda de alternativas de atención a personas menores de edad con adicción a drogas, se debe ejecutar de forma interinstitucional y que involucre al sector salud, al Patronato Nacional de la Infancia y a las instituciones especializadas (como el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia).

Al definir programas para la atención a las personas menores de edad adictas a sustancias psicoactivas o con problemas de calle, se debe considerar la eliminación de cualquier calificativo prejuicioso o estigmatizante. La Defensoría de los Habitantes sugiere que las instituciones encargadas de atender a personas con adicciones a drogas, incluyan en sus programas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra estas personas.

Para la Defensoría es importante que existan programas especializados en la atención integral de las personas menores de edad con adicciones a sustancias psicoactivas que incluyan la desintoxicación, la rehabilitación y reintegración social de estos niños, niñas y adolescentes. En este sentido el artículo 166 de la Ley N° 8204, Ley de *"Reforma Integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas"* autoriza a la Caja Costarricense de Seguro Social a crear centros especializados en la atención de los farmacodependientes en un plazo máximo de cuatro años. Esta Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el mes de diciembre del 2001.

La Defensoría de los Habitantes concuerda con el ICD, en que la propuesta realizada por la CCSS, de ofrecer 16 camas en el Hospital Psiquiátrico Chacón Paut no satisface los requerimientos básicos para la población menor de edad con adicción a drogas, ya que el tratamiento para esta problemática debe ser integral e involucrar a todas instituciones que atienden a esa población, por lo que la atención que se brinda en los centros médicos debe formar parte de un proceso que promueva la rehabilitación plena de estas personas.

## Recomendaciones

Ante la situación mostrada en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de la República recomienda:

- **Al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia:** coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de las personas menores de edad adictas a drogas.
- **A la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia:** ejercer con liderazgo la coordinación de las acciones que se requieren para atender a las personas menores de edad con adicción a las drogas; brindar asistencia técnica y protección a la niñez y la adolescencia que presenta adicción a sustancias psicoactivas; y procurar la creación de centros especializados en atención de personas menores de edad con problemas de adicción a drogas.
- **A la Caja Costarricense de Seguro Social** aplicar el artículo 166 de la Ley N° 8204, Ley de *"Reforma Integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas"* y crear centros especializados en la atención de personas menores de edad farmacodependientes e involucrar en ese proceso a las instituciones relacionadas con la niñez y la adolescencia.

### d. Los albergues de Protección del Patronato Nacional de la Infancia

La Defensoría de los Habitantes tramitó el expediente **16153-26-2003** que se refiere a una queja planteada por el Sindicato de Empleados del Patronato Nacional de la Infancia en la que indican que durante el año 2003, realizaron gestiones para que se erradicara el hacinamiento en los albergues del PANI, se les diera mantenimiento preventivo a las instalaciones, que se modificara el cambio en la jornada laboral de las tías sustitutas y se aplicaran las normas y disposiciones legales en materia de salud ocupacional. Para los representantes del Sindicato de Empleados del PANI, las autoridades de esta institución decretaron como política *"el hacinamiento forzoso"* en los albergues y en un sondeo que realizaron en 15 albergues del PANI, el 18 de noviembre del 2003, encontraron que el 73.3% de esos centros presentaban problemas de hacinamiento, el 13.3% cumplen la norma establecida de un máximo de 10 niños y niñas por albergue y un 13.3% tiene una población por debajo de la norma.

Agregaron que los fines de semana la mayoría de los albergues quedan a cargo únicamente de una funcionaria, lo que incrementa el riesgo en esos centros de atención. Además durante esos periodos, principalmente en horas de la madrugada, ingresan menores de edad que son referidos por las autoridades policiales o judiciales, sin contar con la intervención de funcionarios del PANI. Señalaron también, que en los albergues institucionales se incumplen las leyes de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad y la de Habilitación de Centros de Atención.



*i. La respuesta del PANI ante la queja planteada*

Con respecto al número de albergues institucionales, así como la cantidad de niños y niñas ubicados en ellos y las funcionarias encargadas del cuidado de estos, la Presidencia Ejecutiva del PANI remitió la siguiente información:

Oficina Local	Albergue	Personas menores de edad por albergue	Funcionarias por albergue	Estado de la Infraestructura
Cartago	Cartago	12	3	Buen estado
Desamparados	San Antonio	13	3	Buen estado
	El Jardín	10	3	Buen estado
	Patarrá	13	3	Buen estado
	Lincoln	11	3	Buen estado
Este	Casa Blanca	9	3	Buen estado
	Casa Café	8	3	Buen estado
	Moravia	8	3	Buen estado
	Vargas Araya	10	3	Buen estado
	Cedros	13	4	Buen estado
San José	Coronado	4	3	Se está reparando
Sur	Monteclaro	14	3	Buen estado
	Hatillo	14	3	Buen estado
	San Francisco	9	3	Buen estado
Tibás	Jardines Moravia	7	3	Buen estado
	El Alto	10	3	Buen estado
	Tibás	14	3	Buen estado
Turrialba	Turrialba	9	2	Buen estado
Oeste	Aldea Arthur Gough (9 casas)	9 en casa #1	3	Buen estado
		9 en casa #2	2	Buen estado
		10 en casa #4	2	Buen estado
		10 en casa #5	3	Buen estado
		10 en casa #6	3	Buen estado
		11 en casa #7	2	Buen estado
		9 en casa #9	3	Buen estado
		11 en casa #10	2	Buen estado
Alajuela	Alajuela	8	2	Excelente
Heredia	Centro	8	8	Inadecuado
	El Ángel	9	9	Buen estado
Naranjo	Naranjo	9	3	Buen estado
Puriscal	Puriscal	14	2	Buen estado
Corredores	Hogar Infantil	10	3	Malas condiciones. Actualmente se realizan reparaciones urgentes, mientras se contactan a arquitectos e ingenieros de la zona para iniciar las

				reparaciones en el 2004.
Pérez Zeledón	Posada del niño			Buen estado. En noviembre del 2003 concluyeron las reparaciones.
	Gunther	3	4	Buen estado
	Heinz	No indica	4 Una de las encargadas es pagada por la Fundación Samuels	Buen estado
Puntarenas	Transitorio	9	2	Regular
	Permanente	8	2	Regular. Se han girado instrucciones al Coordinador Regional para que inicien los trámites de reparación
Liberia	Liberia	8	2	Buen estado
Santa Cruz	Osito Pequitas	14	2	Buen estado
Limón	Cielo Amarillo	17	4	Buen estado
	Cocos	17	3	Buen estado
Siquirres	Guácimo	17	3	Buen estado

En cuanto a la falta de **personal en los albergues institucionales**, indicaron que la Gerencia Técnica elaboró la justificación para la creación de 22 plazas adicionales de Tía Sustituta, con el fin de solventar la problemática derivada del aumento de la población menor de edad en esos albergues, lo que ocasionó que algunos turnos quedaran descubiertos, especialmente los fines de semana y las noches; posteriormente la Presidencia Ejecutiva remitió la justificación técnica de las 22 plazas a la Gerencia de Administración con el propósito de que la Oficina de Recursos Humanos elabore los perfiles de las plazas. A la fecha de emisión del Informe, esta situación se encontraba en trámite en la Autoridad Presupuestaria.

Con respecto a la **capacidad máxima en cada uno de los albergues institucionales** informaron que es de 10 niños, niñas y adolescentes; sin embargo, la población ha aumentado debido a *"la enorme demanda existente a consecuencia del incremento de las denuncias"*.

En el informe se señala que en el año 2003, debido a las condiciones en que se encontraban algunos de los albergues institucionales (principalmente problemas de infraestructura, mobiliario y equipo electrodoméstico), el PANI habilitó y remodeló algunos de ellos, así como su adecuación a las normas de habilitación de los Centros de Atención del Ministerio de Salud. En julio del 2003, por iniciativa de la Presidencia Ejecutiva, incorporaron en el Presupuesto Extraordinario el proyecto denominado mantenimiento y reparación de albergues, con los fondos suficientes para efectuar las mejoras necesarias, compra de mobiliario, electrodomésticos, equipo, artículos decorativos, educativos, etc.

Según el informe presentado por la Presidencia Ejecutiva del PANI, durante el año 2003 se ejecutaron ₡66.476.191.65 para la mejora y readecuación de los albergues institucionales y en el año 2004 se continuará con los trámites de reparación y habilitación de los Centros de

Atención de acuerdo con las condiciones de la región e infraestructura de los inmuebles, debido a que son casas de habitación adecuadas para ser albergues.

Adicionalmente, el 15 de enero del 2004 la Defensoría de los Habitantes recibió copia del oficio S.G.-001-2004 dirigido a la Gerencia Técnica del PANI y suscrito por el Sindicato de Empleados del PANI, en el los albergues de Guácimo y Cielo Amarillo presentaban una situación de hacinamiento ya que en ambos albergues se encontraban ubicadas diecisiete personas menores de edad. Además se indicó que en el albergue Cielo Amarillo se presentó un problema con el agua en el área de la cocina. Como respuesta a este oficio, la Defensoría de los Habitantes recibió copia del Oficio GT-0135-2004 en la que se informa a la Presidenta Ejecutiva del PANI que la sobrepoblación en los albergues institucionales es una preocupación constante en el nivel técnico ya que es *“muy difícil mantener el cupo de 10 niños, niñas y adolescentes por albergue, lo anterior es motivado por el aumento de la violencia doméstica, el maltrato hacia las personas menores de edad y otras situaciones que crean alta vulnerabilidad como tráfico de estupefacientes, el alcoholismo, el desempleo, desintegración familiar, etc.”*

Para la Gerencia Técnica del PANI, la institución trata de evitar la sobrepoblación en los albergues ya que afecta la atención individualizada, además de afectar física y emocionalmente al personal de cuidado directo. La mayoría de los ingresos son realizados por la Fiscalía, el Juzgado de Familia, el Juzgado Contravencional y la Policía, lo que aumenta la estadía en los albergues, ya que las oficinas no tienen criterio para seleccionar en cuál albergue o alternativa familiar pueden ser referidos los menores de edad. Como soluciones inmediatas, indica que en los días siguientes a la fecha de remisión de la nota, un grupo de cinco hermanos sería trasladado a Nicaragua, otros cuatro menores de edad fueron trasladados a la Aldea SOS, dos niños fueron ubicados en recursos comunales y las oficinas locales de Siquirres y Limón se encontraban valorando posibles recursos familiares y comunales para la reubicación de los niños y niñas; sin embargo, los ingresos no dependen exclusivamente de esas oficinas locales, por lo que les imposibilita planificar programas para controlar la sobrepoblación. Finalmente, recomendaron utilizar al máximo la Alternativa de Hogares de Acogimiento.

Como parte de la investigación realizada, la Defensoría de los Habitantes visitó veintitrés albergues del PANI. En el siguiente cuadro se indica cuáles fueron esos albergues y la fecha de cada visita:

ALBERGUES VISITADOS	FECHA DE LA VISITA
Albergue Permanente de Puntarenas	21/01/04
Albergue Transitorio de Puntarenas	21/01/04
Albergue Gunther (Pérez Zeledón)	03/02/04
Albergue Heinz (Pérez Zeledón)	03/02/04
Albergue Posada del Niño (Pérez Zeledón)	04/02/04
Albergue de Guácimo (Limón)	06/02/04
Albergue de Puriscal	10/02/04
Albergue de Liberia (Guanacaste)	17/02/04
Albergue Osito Pequitas (Santa Cruz, Guanacaste)	17/02/04
Albergue de Turrialba	26/02/04
Albergue de Cartago	26/02/04
Albergue de Alajuela	27/02/04
Albergue Heredia Centro	27/02/04
Albergue de San Rafael de Heredia	27/02/04
Albergue San Francisco (San José)	25/03/04
Albergue Las Gaviotas-San Antonio (San José)	25/03/04

Albergue El Jardín (San José)	25/03/04
Albergue Patarrá (San José)	25/03/04
Albergue Jardines de Moravia	26/03/04
Albergue Casa Blanca (San José)	26/03/04
Albergue Casa Café (San José)	26/03/04
Albergue de Cedros (San José)	26/03/04
Albergue Vargas Araya (San José)	26/03/04

ii. *Resultados de las visitas realizadas por la Defensoría de los Habitantes a los albergues del PANI*

• **Con respecto al *hacinamiento* en los albergues institucionales:**

- a) En la mayoría de ellos han sobrepasado la capacidad de atención, incluso llegando a duplicarla. También se informó que esas situaciones no se dan de forma permanente sino que ocurre en ciertos periodos y cuando esto ha ocurrido, la rotación de los menores de edad es rápida.
- b) Las encargadas de un albergue indicaron que en algunos casos los niños, niñas o adolescentes requieren dormir solos en una habitación, de lo contrario no dejarían dormir a las demás personas menores de edad que compartan el cuarto con él.
- c) Para hacer frente a la situación de hacinamiento que algunos albergues han enfrentado, las encargadas han colocado colchones en el piso de espacios como la sala o el comedor del albergue.
- d) Para las encargadas, algunas referencias de niños por parte de autoridades judiciales contribuyen a aumentar el hacinamiento en los albergues, ya que las personas menores de edad deben permanecer en él mientras se valoran recursos familiares o comunales.
- e) También consideran que en los albergues únicamente se debe ubicar la cantidad de niños para los que tiene capacidad el albergue, con excepción de situaciones de emergencia. Agregan que se debe promover la integración de otros recursos de acogimiento y opción comunitaria.
- f) Que la situación del hacinamiento se ve agravada aún más cuando son ubicados un número considerable de recién nacidos, debido a que requieren mayor atención.
- g) También existen algunos albergues que tienen espacio físico limitado, los cuartos son muy pequeños y no cuentan con roperos o espacios para que las personas menores de edad mantengan sus pertenencias.
- h) En uno de los albergues indicaron que cuando la policía ubica a los menores de edad en el albergue es cuando han sobrepasado la capacidad.
- i) En uno de los albergues se observó un cuarto con cinco camarotes, es decir, el espacio está preparado para ubicar a diez personas menores de edad en ese cuarto.

- **Con respecto a la infraestructura y equipo se encontró lo siguiente:**
  - a) Muchos de los cuartos de los albergues son pequeños, para la cantidad de niños que ubican en cada uno.
  - b) No son edificaciones adecuadas para ubicar la cantidad de niños que albergan, sino que se les han realizado modificaciones para adecuarlos a las necesidades de atención. En varios de los albergues se encontró que espacios originalmente utilizados con otros propósitos (salas de televisión, de estudio o bodega), en la actualidad se acondicionaron como dormitorios.
  - c) Los albergues no tienen accesos adecuados para personas con discapacidad. Algunas de las viviendas son de dos plantas y presentan barreras arquitectónicas de acceso a los diferentes aposentos, por ejemplo algunas son de dos plantas y no tienen facilidades para llegar al segundo piso.
  - d) Muchos de los albergues son alquilados, por lo que no es posible realizar modificaciones significativas.
  - e) Consideran que no existe uniformidad entre las exigencias establecidas a las organizaciones no gubernamentales que atienden a personas menores de edad y lo que ofrece el PANI para atender a los niños, niñas y adolescentes en sus albergues. Por ejemplo, indican que en los albergues del PANI frecuentemente se utilizan camarotes, lo que no se le permite a las ONG.
  - f) En uno de los albergues debieron eliminar el espacio que los niños utilizaban como cuarto de estudio y acondicionarlo como bodega.
  - g) Algunos requieren reparaciones en el sistema eléctrico.
  - h) Muchos no cuentan con luces de emergencia.
  - i) Cuando requieren reparar algún daño en las instalaciones o en el equipo, estas se realizan con un retraso considerable, debido a que deben trasladar el asunto a la persona encargada de los albergues en las oficinas de San José; sin embargo, en diecinueve de los albergues visitados, indicaron que durante el año 2003 y principios del 2004 se realizaron mejoras en las instalaciones.
  - j) En un albergue no cuentan con teléfono, lo que le preocupa a las encargadas en caso de presentarse una emergencia.
  - k) Uno de los albergues cuenta con un cuarto que parece haber sido utilizado anteriormente como bodega, no reúne las condiciones necesarias para que duerman personas, es pequeño, no cuenta con ventilación ni luz natural y la puerta es de metal.
  - l) Otro de los albergues en el que se encuentran ubicados niños y niñas es amplio y cuenta con dos plantas; sin embargo, por el tipo de construcción, las encargadas consideran que en esas instalaciones podría ubicarse a personas adolescentes, porque los niños y niñas requieren de mayor cuidado por lo que se ven obligadas a mantenerlos en una de las plantas. Existen muchos espacios subutilizados y además no cuenta con facilidades de acceso y movilización en todos los aposentos.

- **En lo que respecta a las condiciones del personal encargado de la atención directa de niños, niñas y adolescentes ubicados en los albergues del PANI:**
  - a) Consideran que el personal para la atención en cada albergue es insuficiente e indicaron que al presentárseles emergencias cuando los albergues están a cargo de una de las funcionarias, se les complica la adecuada atención de todos los menores de edad. Consideran que la contratación de más personal con un perfil adecuado y que estén capacitadas en la atención de los y las niñas puede contribuir a solucionar este problema. Como ejemplo, en uno de los albergues indicaron que podría contarse con personal de ocho horas para que realicen los oficios y otras personas encargadas del cuidado.
  - b) En el caso de las encargadas contratadas bajo la modalidad de jornada de once días laborados por tres libres, expresan el deseo de que se revise su situación.
  - c) Que requieren de adecuados procesos de capacitación que les permita brindar una mejor atención; señalan el ejemplo de los niños y niñas con discapacidad y que requieren de atenciones específicas.
  - d) Que debido al tipo de atención que ellas brindan, debería valorarse la posibilidad de brindarles a ellas apoyo psicológico.
- **En cuanto a la relación con las oficinas administrativas del PANI indicaron:**
  - a) Lentitud en la gestión de los asuntos que tramitan en las Oficinas Locales y no cuentan con el apoyo adecuado de esas oficinas, una de las encargadas indicó que *"en la Oficina Local los casos que se tramitan se pueden archivar, mientras que en los albergues atienden personas que no se archivan"*.
- **En lo que se refiere a la atención psicológica que reciben las personas menores de edad ubicadas en los albergues:**
  - a) Las encargadas de nueve de los albergues visitados, indicaron que las personas menores de edad no reciben una adecuada atención psicológica, ya sea porque se les brinda de forma esporádica, grupal o del todo no se les brinda.
  - b) A las encargadas se les debe brindar apoyo técnico para la adecuada atención de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales, así como en el establecimiento de límites y contención.
  - c) Hace falta personal en el área de psicología.
- **En lo educativo:**
  - a) La mayoría de los niños, niñas y adolescentes ubicados en los albergues asisten a centros educativos. De las entrevistas realizadas, se desprende que no asisten las personas menores de edad recién ingresadas a los albergues.
  - b) En uno de los albergues se indicó que no era posible darle seguimiento a los aprendizajes de los niños, debido a que las encargadas de los albergues no contaban con el tiempo suficiente para atender las necesidades de cada uno de ellos.

- **En lo que se refiere a la *atención médica* de los niños, niñas y adolescentes:**
  - a) La atención médica la reciben en los EBAIS, clínicas y hospitales del área en que se encuentran ubicados, así como del profesional en ciencias médicas con que cuenta el PANI.
  - b) En dos de los albergues indicaron tener problemas con las solicitudes de citas en el EBAIS, debido a que deben ir en horas de la madrugada a solicitarlas y en los días en que se encuentra únicamente una encargada, no tienen con quien dejar al resto de los niños, lo que les imposibilita sacar las citas; sin embargo en uno de los albergues indicaron que no tienen problemas con la atención médica ya que cuentan con un convenio suscrito entre la CCSS-PANI para la atención de los niños.
  
- **En cuanto al *aspecto recreativo*:**
  - a) En cinco de los albergues visitados, se indicó que a las personas menores de edad no se les garantiza la recreación de forma sistemática, depende de la asistencia de los voluntarios que desean colaborar con el albergue.
  - b) A los adolescentes no se les permite salir de los albergues y las encargadas consideran que si existe un adecuado establecimiento de límites, podría permitirseles.
  - c) En los casos que indicaron garantizar el aspecto recreativo, las encargadas establecieron un rol para llevarlos al parque recreativo de la comunidad.
  
- **En lo que se refiere al *transporte*:**
  - a) Tienen limitación de recursos, específicamente de vehículos, para trasladarlos a las personas menores de edad a las citas médicas, por lo que deben llevarlos en taxis y en algunos casos con recursos propios.
  - b) En algunos momentos han tenido problemas para transportar a los menores de edad a los centros educativos, cuando se encuentran alejados de los albergues.
  
- **En cuanto a la *habilitación del Ministerio de Salud* para el funcionamiento de los albergues:**
  - a) En trece de los albergues visitados dijeron que no contaban con la habilitación del Consejo de Atención Integral del Ministerio de Salud; en siete de ellos no tenían conocimiento si contaban con dicha habilitación y en tres de ellos dijeron que contaban con la habilitación correspondiente.
  
- **En lo que se refiere a la *alimentación y ropa* que se les brinda a las personas menores de edad ubicadas en los albergues se nos indicó:**
  - a) No se ha presentado ningún problema con la alimentación.
  - b) En cuanto a la ropa, en dos albergues indicaron que se presentan problemas con la entrega, debido a que el PANI las realiza dos veces al año, y que al ingresar menores de edad en épocas distintas, no era posible darles ropa. En un albergue dicen haber tenido problemas con las tallas de la ropa que entrega la institución, ya que no corresponden con las de los niños, niñas y adolescentes ubicados en el albergue.



- **En cuanto a los problemas que se presentan por la *diversidad de poblaciones* que deben atender, indicaron:**
  - a) Existe el riesgo de que algunas o algunos de los adolescentes abusados sexualmente, cometan algún abuso contra otros menores de edad ubicados en el mismo albergue. En uno de los albergues, un adolescente víctima de abuso sexual duerme en un cuarto bajo llave, con el propósito de proteger al resto de la población ubicada allí.
  - b) Consideran inadecuado que se ubique a las personas menores de edad sin distinguir los motivos por los que ingresan al albergue. En algunos casos, menores de edad con discapacidad han sido víctimas de agresiones físicas o verbales, por parte del resto de la población.
  - c) Cuando existe diferencias de edades muy marcadas entre los niños, niñas y adolescentes ubicados en un mismo albergue, los mayores tienden a agredir a los menores.
- **En cuanto a los *ingresos de personas menores de edad en horas fuera del horario de oficina* por parte de autoridades policiales o judiciales consideran:**
  - a) Falta mayor coordinación entre los órganos de Policía, del Organismo de Investigación Judicial y de los hospitales con el PANI.
  - b) Cuando estos no se realizan de forma coordinada, se altera la dinámica de la población que vive en el albergue, ya que en algunas oportunidades ocurre a altas horas de la noche y en algunos casos los o las menores de edad que van a ingresar, se encuentran bajo efectos de algún tipo de droga, lo que coloca en situación de riesgo a la población residente.
  - c) Que el 29 de enero del 2003, la Gerencia Técnica del PANI emitió una directriz a los Coordinadores Regionales de la institución, en la que indica que en el caso de niños, niñas y adolescentes deberán recibirlos en el albergue de la jurisdicción, en el caso de mayores de doce años con problemas de callejización o que se encuentran bajo los efectos de alguna droga, deben ser referidos al albergue de La Garita.

*iii. Resultados obtenidos*

- La Defensoría de los Habitantes comprobó que el Sindicato de Empleados del Patronato Nacional de la Infancia realizó gestiones a lo interno de la institución para solucionar las situaciones que consideran irregulares en el funcionamiento de los albergues institucionales.
- Con respecto al hacinamiento en los albergues del PANI, se encontró que esta situación se presenta en ciertas épocas y se resuelve en plazos cortos; sin embargo, durante el periodo en que se han presentado, se altera la dinámica de convivencia en los albergues.
- No todos los niños, niñas y adolescentes ubicados en los albergues del Patronato Nacional de la Infancia reciben atención psicológica por parte de la institución, como tampoco se les garantiza el derecho a la recreación.

- Que se atienden poblaciones de personas menores de edad muy diversas, no sólo en edad, sino también en las causas por las cuales se les debe brindar a todos la protección institucional.

*iv. Consideraciones sobre los resultados de la investigación*

Para la Defensoría de los Habitantes, de conformidad con el inciso e) del artículo 3 de la Ley Orgánica del PANI, No. 7648, esa institución debe *"brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo"*.

La Defensoría considera que a la mayoría de los niños, niñas y adolescentes ubicados en los albergues del PANI se les restringe el derecho a la recreación, ya que las personas encargadas no lo pueden garantizar; es decir se violenta el artículo 73 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece los derechos culturales y recreativos de las personas menores de edad.

Que los albergues del PANI que atienden personas menores de doce años, deben contar con la habilitación correspondiente del Consejo de Atención Integral, de conformidad con la Ley General de Centros de Atención Integral, No. 8017.

El propósito de ubicar a personas menores de edad en los albergues institucionales, consiste en la garantía para la protección y abrigo en los casos en que sus derechos son amenazados o violados por acción u omisión de la sociedad o el Estado; falta, omisión o abuso de los padres, encargados o responsables y por acciones u omisiones contra sí mismos.

La opción de los albergues forma parte de la gama de posibilidades que buscan garantizar el interés superior de las personas menores de edad, una vez agotados otros recursos familiares y comunales, tal y como lo establece la Convención de los derechos del niño y la normativa de niñez y adolescencia, por lo que no se puede interpretar que los albergues son una opción relegada y marginal de la gama de opciones de cuidado y protección.

Asimismo, la atención que reciben las personas menores de edad en los albergues del Patronato Nacional de la Infancia, no son una regalía o dádiva (caridad) que le ofrece el Estado a las personas menores de edad en situación de riesgo, sino más bien se debe entender como un derecho que les corresponde por su misma condición de personas menores de edad. Más aún, tratándose de niños y niñas que por su historia personal, requieren de condiciones adicionales no solo de protección, cuidado y abrigo, sino en muchas ocasiones de rehabilitación y restitución de derechos conculcados. Los procesos de acompañamiento pedagógico y terapéuticos en lo psicosocial son consustanciales a la condición de abuso (físico, psicológico y sexual), abandono u orfandad que determinan las medidas de protección aplicadas por el Patronato Nacional de la Infancia.

Por haber estado expuestos a diversas situaciones de vulnerabilidad, las personas menores de edad ubicadas en los albergues institucionales requieren de atención psicológica y acompañamiento pedagógico, lo que actualmente no se les está brindando bajo el argumento de que no cuentan con personal para atender a toda la población que se encuentra en albergues.

La Defensoría de los Habitantes considera oportuno recordarle al Patronato Nacional de la Infancia, lo que establece el artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia: *"El Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones"* que le define ese Código.

La diversidad de poblaciones que se atiende en cada uno de los albergues, sobre todo en razón de la edad, propicia situaciones de riesgo para las personas menores de edad ahí ubicadas. El personal encargado de los albergues se ve obligado a buscar “medidas prácticas” para garantizar la protección de toda la población, por lo que en algunos casos aplican acciones excesivas, inconvenientes o hasta represivas, que atentan contra los mismos derechos de los niños. Situación impostergable que se debe resolver de forma integral e inmediata, pues de lo contrario se estaría propiciando violaciones de derechos de las personas menores de edad.

Particular atención merece la coordinación que debe existir entre todo el sistema de instituciones involucradas en la detección y referencia de situaciones de vulnerabilidad psicosocial, a saber, la Policía, los Tribunales, la Fiscalía y el Patronato Nacional de la Infancia, lo cual convierte, sobre todo en zonas rurales o cabeceras de provincia, a los albergues del PANI en una especie de receptor de situaciones de diversa índole que van desde problemas de adicción, hasta abandono y orfandad, lo cual es absolutamente inconveniente. Se altera la estabilidad de la población, se pone en riesgo la integridad física y mental de la población albergada e incluso de las cuidadoras (Tías).

Los albergues de protección para personas menores de edad deben ser lugares agradables y seguros, tanto para las personas menores de edad allí ubicados, como para las personas encargadas del cuidado.

*v. Recomendaciones*

**A la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia:**

- Realizar un nuevo **diagnóstico de las condiciones de infraestructura** de los albergues y resolver de forma inmediata los problemas detectados, tales como salidas de emergencia, problemas eléctricos, falta de acceso para niños y adolescentes con discapacidad entre otros.
- Crear un **“Plan Nacional de Medidas y Alternativas de Protección”** que incluya todas las modalidades de protección existentes, públicas y privadas que permitan una ubicación eficiente y la atención de necesidades específicas que requieren las personas menores de edad sujetas a medidas de protección o abrigo, sin que con ello se cuestione las políticas de integración de las personas menores de edad con discapacidad. Un plan de esta naturaleza debe aspirar a romper en lo posible con las diferencias de las acciones gubernamentales y no gubernamentales, permitirá conocer la capacidad institucional actual, sus especificidades y capacidades, así como los vacíos en el ámbito nacional.
- Realizar las acciones correspondientes para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes ubicados en los albergues del Patronato Nacional de la Infancia, cuenten con **atención psicológica y acompañamiento pedagógico** de forma sistemática.
- Girar instrucciones y tomar las medidas necesarias para que las personas menores de edad que se encuentran en los albergues del Patronato Nacional de la Infancia puedan ejercer de forma plena el **derecho al juego, esparcimiento y la recreación**.

- Contar con la habilitación del Consejo de Atención Integral o de las autoridades correspondientes para el adecuado funcionamiento de todos los albergues institucionales.
- Realizar una revisión y reformulación integral de los mecanismos y la coordinación con los órganos referencia y detección de situaciones de vulnerabilidad, tales como la Policía, los Tribunales, la Fiscalía, entre otros.
- Mientras se resuelven las recomendaciones de mediano y largo plazo, hacer un **diagnóstico de casos y condiciones de "emergencia" y tomar medidas inmediatas** con dichos casos y situaciones de "alto riesgo", en particular cuando se determine que existe algún peligro a la integridad física o psíquica de los niños, niñas, adolescentes y sus cuidadores.
- Adoptar las medidas necesarias para dotar de personal que requieren los albergues del PANI, tanto para el cuidado como la atención psicológica, pedagógica y de esparcimiento, juego y recreación, entre otras.

**e. El Derecho a una información adecuada sobre el uso de los "repelentes". El DEET (N,N-diethyl-meta-toluamide)<sup>9</sup>**

*i.- Antecedentes*

El uso de repelentes ha sido una práctica muy frecuente en todo el mundo. Hace más de 40 años millones de personas utilizan sustancias para repeler mosquitos, garrapatas, pulgas, moscas que pican y larva de la sarna, entre otros. Estos productos están disponibles en el mercado en muy diversas presentaciones, tales como rociadores, lociones, cremas, gelatinas, velas, emanadores, placas y artículos para el baño.

Es claro que los repelentes contra insectos reducen el riesgo de picaduras, no obstante la gran mayoría de estos productos contienen una sustancia química llamada **N,N-diethyl-meta-toluamide (DEET)** como ingrediente activo, el cual se ha asociado con problemas de salud en el ser humano, particularmente en niños y niñas, debido a que las concentraciones de DEET son superiores al 30% o porque se repiten las aplicaciones del producto.

Las reacciones de la piel tales como el salpullido, la hinchazón, la comezón e irritación de ojos, son los padecimientos más frecuentes. También se han presentado casos, particularmente de niños y niñas, con dificultades para hablar, confusión y convulsiones. Estas últimas se manifiestan cuando la sustancia (DEET) es absorbida por la piel y entra en el torrente sanguíneo.

En otros casos, por inhalación del DEET, los niños y niñas tienen reacciones cutáneas o alérgicas, la piel se observa enrojecida, decolorada, con picazón, formación de ampollas, prurito o granos; hinchazón en los ojos, nariz, boca y garganta. La absorción de este químico a través de la piel, puede ocasionar también lesiones internas, provocando síntomas más severos tales como la respiración rápida o dificultosa, al igual que el babeo, incluyendo náuseas, vómito, diarrea, dolor de cabeza o mareo.

---

<sup>9</sup>Sinónimos comerciales: **N,N-diethyl-meta-toluamide (DEET)**, **N,N-diethyl-m-toluamide**, **N,N-3-methyl-benzamide**, fórmula molecular **C<sub>12</sub>H<sub>17</sub>NO**

Es claro que el riesgo de padecer cualquier efecto adverso en la salud, se reduce cuando los productos que contienen DEET como ingrediente activo, se usan de acuerdo con las instrucciones que aparecen en la etiqueta y se informa claramente al público sobre los riesgos y el modo correcto de usarlo.

*ii. Denuncia en la Defensoría de los Habitantes*

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en la que un habitante expresa su "preocupación por el uso del repelente en niños, debido a que contiene la sustancia química llamada DEET (N,N-diethyl-meta-toluamide)".

A partir de lo anterior, se solicitó al Ministerio de Salud<sup>10</sup> la realización del estudio y análisis sobre el uso de repelentes en el país que contengan dicha sustancia como ingrediente activo y determinar así lo procedente para velar por la salud pública y proteger el ambiente.

El Ministerio de Salud elaboró el Decreto N°31025-S, publicado en el diario oficial La Gaceta N°60 el día 26 de marzo 2003, el cual busca resguardar la salud pública al regular el uso de productos que contienen DEET, tales como repelentes, cosméticos, bronceadores, protectores solares y otros; reglamentando así los niveles de concentración y uso correcto de productos **que** contienen DEET como ingrediente activo, las precauciones y advertencias en la etiqueta.

De acuerdo con el estudio y análisis realizado por las autoridades del Ministerio de Salud, se determinó lo siguiente:

- La sustancia química **N,N-diethyl-meta-toluamide**, conocida como **DEET, Meta-Delphene, Delphene, Detamida, Deltamid**, que contiene por lo menos el 95% del isómero meta, es la forma más efectiva del diethyl toluamide como ingrediente activo, es de amplio uso en el mundo por constituir una barrera importante y eficaz contra vectores artrópodos transmisores de enfermedades, es uno de los pocos plaguicidas de uso residencial que se aplica directamente sobre la piel, la ropa de las personas y otras prendas de uso doméstico.
- A partir de los resultados obtenidos al aplicar una "amplia batería toxicológica", se determinó que "el DEET no representa una preocupación a la salud de la población general". No obstante, se han conocido efectos neurológicos en personas, especialmente en niños y niñas que han estado expuestos al DEET por tiempo prolongado, y aunque los análisis de estos casos no han sido concluyentes, tampoco se puede asegurar que estos eventos no estuvieron relacionados con la exposición al DEET.
- Evaluaciones realizadas por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y por la Agencia Reguladora de Plaguicidas del Ministerio de Salud de Canadá, demuestran que "aunque el DEET es relativamente seguro y no representa un riesgo para la salud si se utiliza adecuadamente, no se puede garantizar que su uso es ciento por ciento seguro".
- Según la evaluación de riesgo realizada por la Agencia Reguladora del Ministerio de Salud de Canadá, productos que contengan menos del 30% de DEET ofrecen suficiente protección a las personas adultas, mientras que en el caso de niños y niñas con edades

---

<sup>10</sup> Oficios: 154-2002-DNA del 30 de octubre 2002 y 072-2003-DNA del 27 de mayo 2003.

entre los 2 y 12 años, los márgenes de seguridad estimados para su exposición al activo, no debe exceder al 10% de concentración.

- Por los resultados obtenidos en las evaluaciones de riesgo, realizadas por las agencias reguladoras, se ha recomendado adoptar medidas que restrinjan el uso del DEET, registrando en la etiqueta indicaciones claras y precisas que guíen y alerten a los usuarios sobre el uso correcto del producto.

La regulación emitida por el Ministerio de Salud señala entre otros aspectos, que se permite la fabricación, importación, registro y uso de repelentes que contengan DEET como ingrediente activo, en concentraciones de hasta el 30%, delimitando el uso para adolescentes mayores de 12 años de edad y personas adultas. Mientras que en el caso de niños y niñas menores de 12 años, se autoriza el uso de repelentes que contengan DEET como ingrediente activo, en concentraciones de hasta un 10%, recomendando un máximo de tres aplicaciones diarias. Para los niños y niñas menores de 6 meses de edad, no se recomienda el uso de productos que contengan esta sustancia.

Se advierte también, que queda prohibida la fabricación, importación, registro y uso de productos que mezclen repelente que contengan DEET como ingrediente activo, con bloqueadores de sol, bronceadores y cualquier otro cosmético.

Todos los productos repelentes que contengan DEET como ingrediente activo, deben señalar en la etiqueta las indicaciones y precauciones sobre el uso correcto. Está prohibido anotar que el producto es de "uso exclusivo para niños" y no se pueden utilizar términos tales como "para niños", "de uso de niños", "for kids". Además, no se autoriza recomendar el producto "eficaz contra picaduras de pulgas y o de garrapatas".

## **f. Adolescentes en conflicto con la Ley Penal**

### *i.- Introducción*

El tema de los y las adolescentes que entran en conflicto con la ley, es considerado como una de las manifestaciones sociales que más preocupa a las sociedades en el mundo y que, contrario con las representaciones colectivas y estereotipos, está presente en todos los estratos sociales.

Existen diferentes criterios que definen tales manifestaciones de conducta como un fenómeno social constituido por un conjunto de *"infracciones contra las normas fundamentales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados"*. También se ha definido como un fenómeno individual y socio-político, que afecta a toda la sociedad, *"cuya prevención, control y tratamiento requiere de la cooperación de la comunidad al mismo tiempo de un adecuado sistema penal"*.<sup>11</sup>

En ese sentido, el movimiento en favor de la infancia que se inicia desde 1990 y que encuentra su principal asidero en la Convención de los Derechos del Niño, se dirige hacia la transformación de la niñez y la adolescencia en todos los ámbitos, desde el jurídico, ideológico y social hasta el individual o personal; pues comprende desde las opiniones, las actitudes y las prácticas sociales de la cotidianidad, hasta la definición y organización de la política social; así como el marco jurídico que regula las relaciones de la niñez y la adolescencia entre sí, con la familia, la comunidad y la sociedad en general.

---

<sup>11</sup> Jesús Morant Vidal, Julio 2003

La Convención de los Derechos del Niño llama la atención sobre la importancia y las posibilidades de transformación social en el proceso por mejorar las condiciones de vida de todos los niños, niñas y adolescentes, al considerarlos como sujetos de derechos.

Dentro del ámbito de lo penal, también se han aprobado normas internacionales de gran trascendencia, que protegen los derechos de la niñez y la adolescencia, tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).

En correspondencia con este marco de acciones y cambios normativos, en 1996 entró en vigor la **"Ley de Justicia Penal Juvenil"**, dejando atrás concepciones que pretendían reprimir cualquier "conducta desviada", en nombre de un "proteccionismo" que no hacía distinción entre la materia penal y la materia de protección social. Esta normativa permite discernir entre la protección social que se le debe brindar a la población en condiciones de vulnerabilidad psicosocial (riesgo social) y la materia de transgresión y reacción social formal en el ámbito de lo penal.

Esta nueva legislación garantiza

*"principios rectores tales como el derecho a la igualdad y a no ser discriminados, el principio de justicia especializada, el principio de legalidad, el principio de lesividad, la presunción de inocencia, el derecho al debido proceso, derecho a no declarar, el principio del non bis in ídem, aplicación retroactiva de la ley más favorable, derecho a la privacidad, principio de confidencialidad, principio de inviolabilidad de la defensa, derecho de defensa, principio de racionalidad y proporcionalidad.*

*Estas garantías y principios son desarrollados en todo el articulado de la ley, de manera que se destierran viejas prácticas como la que permitió durante mucho tiempo la aplicación de "medidas cautelares" frente a menores de edad que no habían delinquido, por el solo hecho de encontrarse en "riesgo social".*

*Ahora, de acuerdo con los nuevos postulados, ninguna intervención podrá tener la justicia juvenil si no se acredita que el menor ha realizado una conducta que daña o pone en peligro un bien jurídico tutelado penalmente."*

Esa ley también obligó a crear fiscales del Ministerio Público especializados y dedicados exclusivamente al ejercicio de la acción en la justicia penal juvenil, así como también debieron crearse cuerpos de defensores públicos para que atendieran a los menores acusados que se adscribirán a los tribunales especializados en menores de edad."<sup>12</sup>

## *ii. El papel de la Defensoría de los Habitantes*

Dentro del conjunto de garantías al respeto de los derechos humanos que le asegura la Ley Penal Juvenil a la niñez y adolescencia, está la intervención de la Defensoría de los Habitantes durante la ejecución de las sanciones, teniendo derecho el o la adolescente "... a no ser incomunicado en ningún caso, ni a ser sometido al régimen de aislamiento ni a la imposición de penas corporales. Cuando la incomunicación o el aislamiento deben ser aplicados para evitar

---

<sup>12</sup> Gilbert Armijo, 1997



*actos de violencia contra el menor de edad o terceros, esta medida se comunicará al Juez de Ejecución y al Defensor de los Habitantes, para que, de ser necesario, la revisen y la fiscalicen". (Artículo 138, Inciso i).*

En atención a ese mandato, la Defensoría de los Habitantes ha asumido como práctica, intervenir ante las notificaciones que se reciban por medidas cautelares que se adopten de conformidad con el inciso antes señalado, así como la realización de visitas periódicas al Centro de Formación Juvenil Zurquí para verificar las condiciones en que se encuentra la población privada de libertad, comprobando además, el cumplimiento efectivo de los derechos que le asisten tanto en la Convención de los Derechos del Niño como en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

De lo anterior se ha derivado, que tanto los adolescentes ubicados en el Centro, el personal que allí labora como los padres o madres de familia, realicen consultas y denuncias -personales o telefónicas- a la Defensoría de los Habitantes.

*iii. Estudio realizado en el Centro de Formación Juvenil Zurquí:*

El Centro de Formación Juvenil Zurquí es una institución especializada para adolescentes – hombres y mujeres- que se encuentran privados de su libertad de manera provisional o definitiva, debido a la comisión de un hecho tipificado como delito o contravención en el Código Penal o leyes especiales.

Por lo anterior y en correspondencia con sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes realizó un estudio para conocer el funcionamiento de dicho Centro. Para ello se utilizó un instrumento o guía de visita que contenía diferentes aspectos por considerar:

✓ Capacidad institucional	✓ Atención de Salud	✓ Visita de familiares y cónyuges
✓ Área educativa y formativa	✓ Área laboral	✓ Alimentación
✓ Derecho a la información	✓ Área recreativa	✓ Capacitación personal de seguridad
✓ Procedencia de la población	✓ Asesoría legal	

A continuación se describen y analizan los resultados obtenidos en la investigación, de acuerdo con cada uno de los temas abordados.

• **Capacidad institucional:**

La capacidad total de albergue del Centro es de aproximadamente cien personas menores de edad, no obstante por el movimiento –ingresos y egresos- de adolescentes se reduce en el 50%, número que oscila entre 49 y 51 personas durante la semana. Esta cantidad permite dar respuesta a la capacidad real de atención de acuerdo con el número de agentes de seguridad, personal administrativo y profesional.

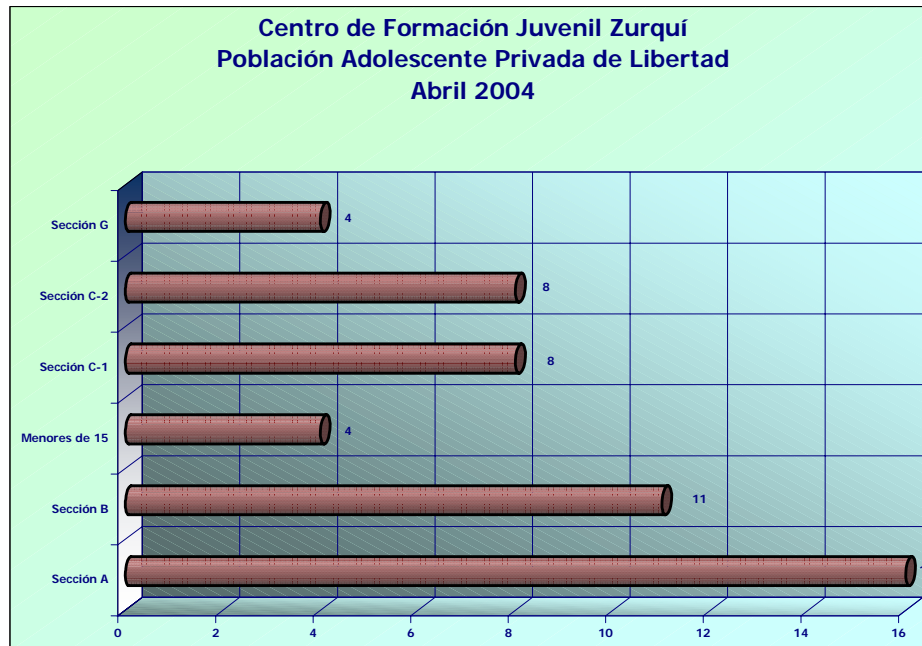
El Centro cuenta con nueve secciones, las cuales tienen una estructura y características similares: seis habitaciones con su propio servicio sanitario y el respectivo espacio para guardar los artículos personales. Una ducha colectiva, una pila para lavar ropa y un "patio central de encuentro común". Un salón "multiuso", un comedor y el área donde permanece el agente de

seguridad. En cada módulo hay un teléfono público para uso de los adolescentes, así como un teléfono de manejo de la administración. Por el diseño estructural, las secciones cuentan con espacio, iluminación y ventilación suficiente, el número de camas es proporcional con la cantidad de adolescentes que se ubican en cada una. Las condiciones de aseo y limpieza son bastante satisfactorias, los servicios sanitarios permanecen limpios y en buenas condiciones, salvo circunstancias especiales provocadas por el mal uso que hacen los mismos adolescentes.

Los módulos donde están los/as adolescentes son:

- **Sección A:** Se encuentran los adolescentes que ingresan por primera vez, mientras se realiza la investigación psicológica y se determina su perfil de personalidad, así como el ajuste en la sección. En caso de presentar conductas de difícil manejo que afectan la convivencia del grupo, se traslada a otra sección de mayor contención. En este módulo también se ubica a adolescentes que reingresan, cuyo perfil de personalidad se ajusta con las características del grupo.
- **Sección B:** Adolescentes con características similares de las del grupo anterior, pero "menos tranquilos".
- **Sección menores de 15 años:** Permanecen los adolescentes entre 12 y menos de 15 años.
- **Sección C-1:** Adolescentes sentenciados
- **Sección C-2:** Adolescentes sentenciados
- **Sección G:** Por lo general los adolescentes que se ubican en esta sección tienen dificultad para relacionarse con los otros, razón por la que se mantienen separados, cada uno en su propia celda. Durante el día salen individualmente para disfrutar del sol.
- **Sección femenina:** Actualmente no hay adolescentes mujeres privadas de libertad.
- **Sección de contraventores:** No hay adolescentes por este tipo de delitos.
- **Prevención o aislamiento:** Según se indica, este sector del Centro no se volvió a utilizar; en caso de tener que aislar a algún adolescente para su propia protección o la de los otros, se ubican en las celdas de la misma sección o de otra, dependiendo de la situación presentada.
- **Ubicación de la población adolescente:**

En el momento de realizar la investigación (29/04/2004) permanecían en el Centro 51 adolescentes, quienes se encontraban ubicados de la siguiente forma:



La distribución de la población responde con lo establecido en la normativa vigente<sup>13</sup>, diferenciando por género, grupo etáreo: “de los doce años de edad y hasta los quince años de edad, y a partir de los quince años de edad y hasta tanto no se hayan cumplido los dieciocho años de edad”. De igual manera se encuentran separados los adolescentes “... que se encuentren en internamiento provisional y los de internamiento definitivo”, sea “indiciados” de “sentenciados”. En la fecha de la investigación se encontraban en el Centro 18 adolescentes sentenciados y 33 indiciados.

Otro factor que determina la ubicación de los adolescentes en las secciones es el perfil o características de personalidad: agresividad, destrezas y habilidades sociales, equilibrio emocional, control de impulsos, nivel de tolerancia y ajuste a la dinámica de la sección entre otros aspectos. Los adolescentes con dificultades de interrelación y conductas hostiles, por el “grado de peligrosidad” se ubican en espacios de mayor contención.

– **Provisión de artículos personales:**

Cuando un/a adolescente ingresa en el Centro, la administración le hace entrega de artículos personales tales como ropa y zapatos, así como de materiales de aseo personal y limpieza. Durante el período de permanencia en la institución se les distribuye por semana el papel higiénico, la pasta dental, el cepillo de dientes, el jabón para baño y el jabón para ropa. Cuando los/las adolescentes no hacen un uso racional de estos artículos, el agente de seguridad que funcione como “Formador de sección”, adopta la medida de “administrar” esos recursos, con lo que se garantiza que cada adolescente podrá disponer del artículo cuando lo requiera.

<sup>13</sup> Ley de Justicia Penal Juvenil: Artículos 4 y 139

- **Personal que labora en el Centro:**

El personal del Centro de Formación Juvenil Zurquí se distribuye de la siguiente manera:

a) **Administrativos:**

17 (4 laboran directamente en el Centro y 13 realizan tareas también para el Programa de Sanciones Alternativas y el de Oportunidades Juveniles)

b) **Profesionales:**

Educación: 5 (2 funcionarios del Ministerio de Justicia y 3 del Ministerio de Educación Pública)

Derecho: 1

Psicología: 2

Trabajo Social: 1

Convivencia: 2

Orientador criminólogo: 1

Enfermería: 1

Médico: 1 visita el Centro una vez a la semana.

Psiquiatría: 1 atiende toda la población privada de libertad de los diferentes centros del país.

El servicio de Odontología lo presta el equipo móvil del Ministerio de Justicia.

c) **Seguridad:**

86 agentes de seguridad divididos en dos "escuadras" A y B, conformadas cada una por 43 personas. Cada grupo labora durante una semana, con turnos alternos de 7:00 a.m. – 4:00 p.m., de 4:00 p.m. - 12:00 m.n. y de 12:00 m.n. - 7:00 a.m. El personal que le corresponde trabajar en esa semana, duerme en el Centro; el día lunes de la siguiente semana entra la otra escuadra en el turno de las 7:00 a.m.

Si bien el total de funcionarios por escuadra es de 43, en la práctica el promedio de personal efectivo es de 33 agentes, los 10 restantes se ausentan por vacaciones, incapacidades, permisos, traslados temporales a los centros de adultos. Por lo que se considera insuficiente para atender las necesidades cotidianas de la población adolescente, fundamentalmente en las actividades escolares, deportivas, recreativas y días de visita.

Las instalaciones destinadas como dormitorios de los agentes de seguridad, carecen de ventilación; al personal se le dificulta conciliar el sueño durante el tiempo de descanso diurno, debido a que el ruido se filtra con facilidad, principalmente en las habitaciones que se ubican contiguo a las bodegas de la Administración. Esta interferencia incide en el posterior desempeño laboral.

- **Funciones especiales del personal:**

1) Una Psicóloga se desempeña como "coordinadora de sección"

2) Convivencia: 2 personas "empíricas" coordinadoras de sección

3) Un Orientador criminólogo "coordinador de sección"

Las funciones de "**coordinador/a de sección**" están relacionadas con la atención de necesidades de la población que está en el módulo bajo su cargo, la intervención que se realiza es de escucha, guía y orientación. Realizan reuniones semanales –lunes o viernes- para atender, revisar, analizar, resolver y dar seguimiento a los asuntos que plantean los adolescentes.

Cada sección dispone de dos agentes de seguridad que están de forma permanente, solo ante situaciones de crisis por explosiones de violencia de los adolescentes se refuerza temporalmente con un agente más que sirve de apoyo. Uno de los dos oficiales de seguridad que están fijos en la sección, ejerce el rol de “**formador de sección**” con funciones claves en el proceso y dinámica del grupo. Sirve de “intermediario” entre el adolescente y las autoridades del Centro, en procura de atender las diversas necesidades de la población: provee los artículos personales cuando se necesitan, interviene para que el Defensor asesore o informe sobre el proceso, gestiona para que el adolescente mantenga contacto con la familia, actúa para que los profesionales del Centro intervengan cuando algún adolescente entra en depresión o cuando se torna agresivo, sea consigo mismo o con los otros; informa sobre los problemas de salud de la población, entre otros. El formador también interviene cuando se presentan conflictos entre los adolescentes de la sección y procura resolverlos.

En el Centro existe un **Consejo de Valoración** integrado por la Dirección y el personal técnico y profesional, en el que se consulta, revisa, estudia, analiza y se toman decisiones sobre diferentes aspectos concernientes a la población privada de libertad, así como sobre cualesquiera otros asuntos que sean de competencia de la institución.

Es política del Centro mantener un registro actualizado de todas las gestiones, actividades y movimientos que se realizan durante la semana, las cuales se distribuyen de la siguiente manera:

- Desglose de problemas que se presentan
- Salidas médicas
- Traslados de sección
- Traslado al Programa Adulto Joven
- Visita general: se detalla la población que ingresa
- Ingreso de adolescentes
- Egreso de adolescentes
- Visita de grupos de apoyo: voluntarios
- Actividades deportivas
- Requisas en secciones
- Visitas carcelarias de jueces, defensores
- Visita del Médico general, Psiquiatra, equipo itinerante de Odontología
- Visitas de las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia
- Visitas conyugales
- Visitas especiales: familiares que visitan adolescentes fuera del día y horario establecido
- Aseo y ornato
- Prácticas judiciales
- Reportes: adolescentes incurren en faltas disciplinarias, seguridad relata los hechos e informa al adolescente
- Talleres: Crecimiento personal, Adicciones, Teatro, Máscaras, Terapia ocupacional
- Escuela: Actividades educativas

● **Atención de salud de la población adolescente:**

El Centro cuenta con un consultorio médico debidamente equipado para la atención de los/as adolescentes. El servicio que se presta es debidamente canalizado a través de la enfermera de planta, quien es responsable de abrir el expediente clínico de cada adolescente que ingresa en el Centro, anotar en la lista de pacientes que debe atender el médico en la visita que realiza durante esa semana.

A cada adolescente se le realiza una valoración general y según corresponda se le prescribe exámenes de laboratorio u otros, los cuales se le practican en el EBAIS o en la Clínica de Santo Domingo. Si el caso lo amerita se realiza la referencia para atención médica de especialista, sea para diagnóstico y tratamiento o bien, porque se le debe dar continuidad al tratamiento que recibe. La tramitación de medicamentos y citas médicas está bajo la responsabilidad de la enfermera, gestión que realiza en los respectivos establecimientos de salud.

Para los/as adolescentes que lo necesiten el Psiquiatra presta sus servicios un día por semana. Además, se brinda atención odontológica, sea por parte del equipo itinerante del Ministerio de Justicia, o bien por consulta externa en el EBAIS de la localidad.

Ante situaciones de emergencia, personal de seguridad tiene instrucciones claras y precisas sobre el procedimiento que debe seguir: el/la adolescente se traslada en un vehículo de la institución a una clínica u hospital, custodiado/a por dos oficiales de seguridad. Posteriormente se prepara por parte del jefe de la escuadra de turno, un informe sobre lo acontecido.

- **Atención a la drogadicción y alcoholismo:**

A los/as adolescentes que presentan problemas de adicción se les brinda tratamiento farmacológico prescrito por el médico del Centro.

Se les brinda además, atención terapéutica por parte de las profesionales de Psicología. No obstante, según se informa, *"el progreso es poco porque la familia les trae la droga"*. Ante situaciones extremas, cuando se presume que han ingresado alguna sustancia, se coordina con la Fiscalía para que realicen las requisas del caso.

En relación con el proceso terapéutico, se brinda atención individualizada y grupal. También se imparten charlas a los familiares. Se aprecian avances importantes en el proceso, cuando la familia que suministra la droga deja de visitar al adolescente.

- **Área laboral:**

Existen 22 plazas que se asignan a los/as adolescentes: 6 a indiciados y 12 a sentenciados. No funciona como relación contractual, sino como incentivo por las tareas que realizan, las cuales están relacionadas con el aseo y la limpieza de la sección y de otros espacios físicos del Centro. El incentivo económico es de 4.000 colones por mes. La designación de estas plazas está determinada por el buen comportamiento del adolescente y la condición socioeconómica de su familia, por lo que de previo se realiza un estudio y valoración del caso.

Cuando los/as adolescentes cumplen su sentencia, antes del egreso se les procura la ubicación laboral, por intermedio y participación activa de la familia, como una forma de contención y oportunidad para su desenvolvimiento posterior.

- **Área educativa y formativa:**

El Centro cuenta con cinco educadores que imparten lecciones de las asignaturas básicas, procurando garantizarle a la población su derecho a la educación. A partir de las valoraciones o diagnósticos realizados para determinar el nivel educativo y así responder a sus necesidades educativas, se han definido cuatro niveles:

✓ Nivel inicial	✓ Nivel medio	✓ Nivel final	✓ Alfabetización
-----------------	---------------	---------------	------------------

La mayoría de la población que ingresa en el Centro no ha concluido el II Ciclo de Enseñanza General Básica, son pocos los adolescentes que ha iniciado el III Ciclo, sin que logren concluirlo. No obstante es difícil mantener un dato constante por la rotación de población, en cada ingreso se investiga sobre el proceso de enseñanza aprendizaje y se ubica en el nivel que corresponde.

El proceso de escolarización es lento, aún cuando se imparten lecciones de lunes a viernes, pero por las características de la población, se debe realizar una distribución de los grupos como medida preventiva para evitar las manifestaciones de agresión física que en ocasiones se presentan entre los adolescentes de una y otra sección. Por la mañana asiste a lecciones la población indiciada y por la tarde la sentenciada. Mientras unos reciben lecciones, a otros se les imparte charlas sobre diversos temas de interés.

Como parte de las acciones educativas, se imparten además talleres en los que participa la población de acuerdo con sus características, preferencias, habilidades y destrezas:

- ✓ Crecimiento personal
- ✓ Adicciones
- ✓ Teatro
- ✓ Máscaras
- ✓ Terapia ocupacional

En relación con los cursos y talleres de capacitación que brinda el Instituto Nacional de Aprendizaje, se ha dificultado la coordinación para lograr que se imparta a la población privada de libertad, pues los requisitos de matrícula -según Reglamento- como de los cursos y talleres propiamente, exceden las posibilidades que puedan cumplir los/as adolescentes del Centro. Ante esta situación, se reducen las oportunidades de preparación o formación ocupacional que el sistema pueda brindarle a la población para su inserción futura en el mercado laboral, una vez cumplida la pena.

• **Área recreativa y deportiva:**

Para la práctica de estas actividades, el Centro cuenta con un gimnasio, una cancha de básquetbol y una cancha de fútbol. Dentro de la programación semanal, los días lunes y sábado se destinan a la realización de estas actividades. Tal medida es en razón de que no se dispone de suficiente personal de seguridad para vigilar la población mientras realiza este tipo de actividades, pues con cierta frecuencia se presentan disputas y riñas producto de la rivalidad y el conflicto que existe entre algunos adolescentes.

Por lo general, una vez en el mes se atiende a grupos de visitantes –nacionales o extranjeros- que desean compartir con los adolescentes realizando algún partido amistoso de fútbol o fútbol salón, o cualquier otra actividad deportiva.

• **Visitas de familiares y cónyuges:**

Las visitas semanales son los días **jueves de 1:00 p.m. a 3:00 p.m.** y **domingos de 9:00 a.m. a 2:00 p.m.** La mayoría de los/a adolescentes reciben visita de su familia: madre, padre, hermanos, hermanas, hijos, novia, compañera y amigos.

Actualmente solo uno de los adolescentes disfruta del derecho a la visita conyugal, la cual se permite cada 15 días con una duración de cuatro horas. En este caso ambos son personas menores de edad que mantienen un vínculo en unión de hecho.



Para efectos de garantizar este derecho, existe un procedimiento previo que tanto el adolescente privado de libertad como su cónyuge, compañera o compañero deben atender:

- El adolescente debe presentar solicitud formal a la Dirección del Centro.
- La cónyuge, compañera o compañero debe aportar copia de la certificación de nacimiento y de matrimonio -si existe el vínculo-. Cuando es menor de edad y no existe vínculo de matrimonio, debe presentar consentimiento formal por parte de los progenitores de ésta para la visita.
- El Centro realiza la investigación psicosocial correspondiente de la pareja, así como del vínculo afectivo que existe entre ambos. Se procura garantizar que ninguna de las partes, al encontrarse, estará expuesta a situación de riesgo por manifestaciones de violencia.
- Por lo general, previo a la visita se brinda información, orientación y asesoría a la pareja.
- Las requisas se realizan atendiendo el procedimiento que se sigue en el momento del ingreso.

En la actualidad no existe una regulación o pronunciamiento específico para consentir las visitas conyugales a los adolescentes del Centro, pese a las consultas realizadas ante las autoridades competentes. No obstante, para autorizar este derecho, se procede conforme el actual Reglamento que rige para la población adulta privada de libertad.

- **Derecho a la información:**

Cuando el adolescente ingresa, se le informa sobre las reglas y procedimientos que rigen en el Centro. Posteriormente la encargada del Área Legal le suministra la información concerniente al proceso jurisdiccional. De igual forma, ante cualquier consulta que el adolescente necesite efectuar al Defensor Público, se procura establecer contacto con éste, para que lo mantenga informado.

Los informes que se remiten trimestralmente al Juez de Ejecución de las Sanciones sobre la situación del adolescente sentenciado y el progreso alcanzado en el plan de ejecución, así como las respectivas recomendaciones, es puesto en conocimiento del adolescente.

Cualquier decisión o medida que disponga el **Consejo de Valoración** concerniente a un adolescente, se elabora un informe y se le notifica de inmediato. Esta práctica es utilizada tanto para la recepción de denuncias que interpone la población como para la correspondiente devolución de los resultados de la investigación que se ha llevado a cabo ante la situación expuesta en la denuncia.

Las denuncias que se presentan, las conoce la Dirección del Centro y dependiendo del asunto, procede a trasladarla a las autoridades competentes del Ministerio de Justicia o bien, realiza la llamada de atención o amonestación correspondiente, de conformidad con las potestades que el mismo cargo le confiere.

En cuanto a la correspondencia personal de la población, la recepción de ésta es poco frecuente, no obstante se cumple con el procedimiento de revisión de todos los documentos que ingresan en la institución. El personal tiene instrucciones de respetar el derecho de la población a la privacidad, salvo cuando se expone su seguridad o la de los otros; actúa, pero bajo los procedimientos establecidos "sin violentar la intimidad".

Cuando ocurren altercados o manifestaciones de violencia física entre los adolescentes, el procedimiento que se sigue es el siguiente:

- Se levanta un acta –libro de actas confidenciales- en la que se relatan los hechos.
- El adolescente debe leerla y firmarla. En algunas ocasiones se rehusa a hacerlo, alegando posteriormente que no se le notificó al respecto.
- El caso se lleva al Consejo de Valoración, donde se revisa y analiza el incidente y se acuerdan las medidas por aplicar a quienes provocaron o participaron en el hecho.
- Posteriormente se le notifica al adolescente la medida adoptada y el tiempo que se aplicará.
- Tanto el “formador de sección” como el coordinador/a dan seguimiento y valoran el comportamiento del adolescente mientras cumple la medida.

En cada sección existe un teléfono público –de tarjeta- el cual puede ser utilizado por los adolescentes, cuando lo requieran. También, cuando sea indispensable, está a disposición el teléfono de la Administración que es para uso del personal de seguridad.

Cuando el uso del teléfono público ocasiona problemas por “abuso” en el tiempo de las llamadas, el “formador de sección”, adopta la medida de administrarlo y regular el tiempo, de manera que cada adolescente que necesite utilizar el teléfono, lo pueda hacer sin problemas.

Es de interés de los adolescentes recibir información sobre sus derechos y responsabilidades en el ámbito laboral. Por lo que se proyecta coordinar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que se brinde la capacitación correspondiente.

• **Asesoría jurídica:**

La abogada del Centro le informa y asesora a la población privada de libertad de acuerdo con sus consultas y necesidades, que se vinculan fundamentalmente con el “tiempo de detención”. Sirve de enlace con los Defensores Públicos y cualquier asunto en los Tribunales de Justicia. De igual manera mantiene una estrecha comunicación con las autoridades del Instituto Nacional de Criminología, entre otros asuntos, para monitorear el tiempo de la pena de la población, a quienes se les mantiene informados al respecto. La visita del Juez de ejecución o de los Defensores Públicos es “irregular”.

• **Alimentación:**

De acuerdo con lo manifestado por la población privada de libertad así como por el personal de seguridad, la alimentación –en calidad y cantidad- es “mala”: los alimentos están “mal preparados, crudos y sin sabor”, además, durante la semana “siempre comen lo mismo: arroz, frijoles -con piedras-, picadillo de chayote o de ayote sin sabor, mortadela, huevo duro o salchichón”, “nunca comen pollo o carne”. Aunado con lo anterior, la cantidad de alimentos que sirven “cada vez es menos”, por lo que algunos adolescentes indican “quedar con hambre”.

Según se señala durante el día existen cuatro turnos de comida:

- 7:00 a.m. Desayuno: gallo pinto con pan y café (sin azúcar).
- 11:00 a.m. Almuerzo: Arroz, frijoles, picadillo, ensalada (a veces), acompañado con huevo duro, mortadela o salchichón.
- 4:00 p.m. Cena: lo mismo que en el almuerzo
- 6:00 p.m. Refrigerio: café y pan (cuando el pan se acaba les sirven solamente café, “casi siempre”).

Señala el personal de seguridad que los fines de semana la comida “empeora”, “no sabe a nada”.

- **Procedencia de la población:**

En el Centro ingresan adolescentes de todas las regionales del país. Hasta hace poco tiempo, la procedencia no era considerada un factor determinante para la ubicación del adolescente en la sección; no obstante se ha tenido que empezar a considerar este elemento, a partir de las variaciones en los perfiles de personalidad y en el tipo de delito.

- **Capacitación al personal de seguridad:**

Como parte de los requerimientos de ingreso a laborar en el Ministerio de Justicia y Gracia, el personal que se selecciona, debe recibir capacitación previa por el lapso de un mes el que comprende:

- ✓ información básica policial del sistema penitenciario
- ✓ legislación penal en general
- ✓ derechos humanos
- ✓ reglamentos
- ✓ características generales de la población privada de libertad

La capacitación y el entrenamiento específico para trabajar con la población adolescente, lo reciben en el Centro.

De acuerdo con la información que suministra el personal, no se logra determinar que el proceso de selección de los funcionarios/as de seguridad que laboran en la institución, haya estado determinado por sus aptitudes y capacidades idóneas para trabajar con adolescentes, tal y como lo establece el artículo 137 de la Ley Penal Juvenil.

No obstante se logra constatar que se cumple el artículo señalado en relación con la portación y el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios, lo cual está reglamentado y restringido su uso solo en casos excepcionales y de necesidad.

En relación con las posibilidades de educación que se le ofrece al personal de seguridad, existe un convenio entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación que facilita la conclusión de la Enseñanza General Básica y Diversificada, mediante el sistema de “maestro en casa” que ofrece el Instituto Costarricense de Educación Radiofónica (ICER).

*iv.- Conclusiones y recomendaciones:*

A partir de los datos recopilados se concluye que el funcionamiento general del Centro es satisfactorio por cuanto:

- El espacio físico donde se ubica la población privada de libertad se encuentra en adecuadas condiciones, además de que se cumple a cabalidad lo dispuesto en la Ley Penal Juvenil de mantener separados a los/las adolescente por género, edad, indiciados y sentenciados.
- Se les proveen los artículos personales indispensables para satisfacer, hasta donde sea posible, las necesidades básicas, tales como vestido, cuidado y aseo personal. De igual

manera se le garantiza la atención y el tratamiento médico especializado, así como el odontológico, psiquiátrico y psicológico, para quienes lo requieran.

- El derecho a la educación se les asegura, aún cuando el proceso es lento, en virtud de que la asistencia a lecciones debe alternarse para que toda la población disfrute de ese derecho. Medida que ha sido adoptada ante la carencia de personal de seguridad.
- Las autoridades del Centro han enfrentado grandes dificultades para brindar a la población adolescente las oportunidades de preparación o formación ocupacional que le permita, una vez cumplida la pena, incorporarse en el mercado laboral. Los requerimientos que se establecen, como en el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje, exceden las posibilidades reales de la población; quedando excluida de toda posibilidad de recibir una instrucción ocupacional que le permita tener una mejor condición y calidad de vida.
- Hasta donde las posibilidades lo permiten, al adolescente se le garantiza el derecho a mantenerse informado de su situación legal y de los asuntos de interés.
- El papel que desempeñan tanto el “formador” como el “coordinador de sección” es fundamental en la interrelación y dinámica general del grupo, en la disciplina e incorporación de normas y reglas de la convivencia, en el proceso de asimilación, adaptación y ajuste del adolescente a su condición de “privado de libertad”, en la garantía de los derechos que le asisten, así como a estar vigilante de otros aspectos de la vida cotidiana en la institución.
- Las autoridades del Centro han procurado garantizar el derecho de la población a disfrutar de la visita conyugal, ajustándose al procedimiento y requerimientos del Reglamento de adultos, ante la ausencia de regulación específica para población adolescente.
- El Centro no cuenta con reglamentación específica derivada de la Ley Penal Juvenil.
- Pareciera que la alimentación como necesidad fundamental para la población, no está siendo debidamente satisfecha, en razón de las quejas relacionadas con la calidad y cantidad de los alimentos; la población refiere quedar insatisfecha.
- El personal de seguridad es insuficiente para suplir las necesidades cotidianas de la población en materia de actividades escolares, deportivas y recreativas. En cada una de éstas se les debe garantizar protección, razón por la que se debe programar en grupos, uno o dos días de la semana por grupo.
- No se tiene certeza que las autoridades competentes del Ministerio de Justicia, hayan nombrado al personal de seguridad que labora en el Centro, considerando la idoneidad en razón de la capacidad y habilidad para trabajar con adolescentes, tal como lo establece la normativa en esta materia.
- No se conoce de un modelo de atención institucional (esquema conceptual, referencial y operativo) de la institución, es decir un modelo institucional que aglutine las acciones y servicios existentes.

En cuanto a las recomendaciones, se plantean las siguientes a las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia:

- Abocarse a la redacción de un reglamento específico de la materia Penal Juvenil.
- Desarrollar un modelo de atención institucional que contemple el esquema conceptual, referencial y operativo.
- Recordar la importancia de que en el proceso de selección de agentes de seguridad se garantice la idoneidad para el trabajo con adolescentes.
- Gestionar ante el Instituto Nacional de Aprendizaje para que adecue los programas, talleres y cursos a las características particulares de la población adolescente privada de libertad.
- Revisar las condiciones del espacio físico donde duerme el personal de seguridad del Centro de Formación Juvenil Zurquí.
- Adoptar las medidas correspondientes para garantizar que a la población adolescente que se encuentra privada de libertad en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, se le provea de una alimentación adecuada tanto en calidad como en cantidad. Buscar la asesoría y recomendación de un/a especialista en la materia.

**g. Procedimientos disciplinarios en el sistema educativo por abuso a niños y niñas y adolescentes: un camino para la "revictimización"**

*i. Justificación y Planteamiento*

En el mes de junio de 2003 la Jefatura del Área de Régimen Disciplinario del Ministerio de Educación Pública solicitó a la Defensoría su apoyo y colaboración en la búsqueda de soluciones a una serie de prácticas administrativas inadecuadas y violatorias de los derechos de las personas menores de edad en el marco de los procedimientos disciplinarios seguidos contra docentes denunciados por supuesto abuso sexual en perjuicio de esa población. De acuerdo con datos suministrados por el Área en cuestión, de enero a octubre de 2003 se recibieron en ese órgano 73 denuncias por abuso sexual contra servidores del Ministerio de Educación Pública que laboran en centros educativos (Directores-as, Profesores-as, Agente de Seguridad, Trabajador/a Misceláneo/a).

A raíz de esta solicitud, desde el mes de junio del año anterior, la Defensoría coordina una comisión integrada por una representante del citado Régimen, uno del Patronato Nacional de la Infancia, uno del Ministerio Público, así como de los Tribunales de Carrera Docente y del Servicio Civil, que ha venido analizando el tema desde la perspectiva de la víctima menor de edad, con miras a definir mecanismos que contribuyan a reducir la revictimización de estas personas en su difícil peregrinaje por las distintas instancias que participan en el procedimiento administrativo.

En ese sentido, preocupa de forma particular, el problema de la impunidad, en cuanto a sus efectos revictimizantes en los niños, niñas y adolescentes ofendidos.

Como meta se ha propuesto reducir al máximo la revictimización de personas menores de edad en los procedimientos disciplinarios abiertos por supuesto abuso sexual para lo cual se pretende,

entre otras cosas, la elaboración y puesta en práctica de un manual o protocolo que permita guiar y apoyar toda intervención de esta naturaleza con un nuevo sentido y sensibilidad.

ii. *La preocupación por la víctima en los procedimientos administrativos*

Desde hace varios años, una reconocida experta en victimología, señaló que:

*"La primera cuestión que puede sorprender es la atención de las víctimas después que permaneciesen olvidadas tanto tiempo. ...Parece que la criminología a pesar de la declaración de que el delito es una relación social, había prestado poca atención a las víctimas" y agregó además "También en el Derecho Penal se había producido el olvido de la víctima. En su aspecto material, el fin de protección de "bienes jurídicos" parecía basarse exclusivamente en el castigo del delincuente, en vez de la reparación del mal causado a la víctima. Y en últimas, tampoco el derecho procesal penal había puesto suficiente énfasis en los derechos de las víctimas..."<sup>14</sup>*

Hoy se debe agregar un nuevo elemento en la lista de los olvidos. Y es que, de acuerdo con los datos con que se cuenta, el papel de la víctima y el tema de la revictimización, tampoco han sido abordados en los procesos administrativos en general y, de manera particular en los procesos disciplinarios incoados contra docentes por abusos sexuales contra personas menores de edad en el ámbito escolar.

Ahora bien, teniendo claro lo novedoso y complejo del campo, es imprescindible señalar que se trata de una primera aproximación en el ámbito nacional, del tema de las víctimas en procedimientos disciplinarios en el sistema escolar, que sin duda tendrá que ser retomada en futuros informes.

Dos son los aspectos o ejes sobre los que se basa el análisis del tema: En **primer** lugar, el carácter revictimizante del procedimiento disciplinario administrativo en el Ministerio de Educación Pública y, **segundo**, la condición particular de los niños, niñas y adolescentes víctimas. En otras palabras, la condición de vulnerabilidad de los ofendidos y el marco legal que los protege.

Por otra parte, el hecho que se haga referencia a conceptos como víctima u ofendido, victimología y proceso, sea este penal o administrativo, no significa que exista unanimidad en el abordaje del tema. No todos entienden lo mismo cuando de víctimas se trata, máxime si son personas menores de edad. De hecho, ha transcurrido mucho tiempo desde que Von Heting en 1948 apuntó el rol de la víctima y en particular, su contribución al esclarecimiento del hecho delictivo.

Pero también es reconocido que las primeras concepciones victimológicas desarrollaron posiciones que posibilitaron una "política de culpar a la víctima". Todavía se recuerda una tipología que incluía la categoría de "víctima provocatriz". Esta victimología convencional se caracterizó por: un análisis individualista de las relaciones ofensor-ofendido, una tendencia a considerar a la víctima como responsable, y una tendencia a concentrarse en la delincuencia común.

---

<sup>14</sup> Lurrari, Elena, citada por Mario Viquez Jiménez en ponencia titulada "Revictimización de las personas menores de edad en abusos sexuales en centros educativos", presentada en el Segundo Congreso Nacional de Victimología celebrado el 30 de octubre de 2003 en el auditorio del Organismo de Investigación Judicial.

Esta línea de pensamiento tiene un importante viraje a partir de la década de los ochenta, en lo que podríamos denominar una nueva victimología que se diferencia de la anterior, fundamentalmente en dos aspectos: a) la preocupación por centrarse en las necesidades y derechos de las víctimas y b) la sensibilidad de no contraponer los derechos de la víctima a los derechos del ofensor.

Existe una gran tentación en el mundo post moderno regido por la comunicación colectiva, de querer hacer uso de la "rentabilidad" que deviene de presentar una imagen de satisfacer las necesidades de las víctimas antes que las del criminal, sobre todo si se trata de niños y niñas, lo cual lleva a menudo al desarrollo de "cruzadas" que utilizan el miedo al crimen y el dolor de las víctimas, para justificar campañas de "ley y orden".

En esta confusión, es a menudo difícil discriminar los fines de los grupos de presión con intereses específicos y el interés personal, de las necesidades y derechos de las víctimas niños, niñas y adolescentes.

El resurgir de la victimología y los temas victimológicos tiene estos riesgos. Indicarlos es imprescindible, como acto mínimo de honestidad intelectual y como mecanismos de defensa ante las tentaciones de los usos sociales del dolor humano y en particular de la niñez y adolescencia.

Tampoco se trata de caer en la utilización de sentimientos lastimeros y en un excesivo protagonismo de la víctima que incluso rompe con los principios de confidencialidad y privacidad que debe tener todo proceso en que esté involucrada una persona menor de edad.

Ni víctima punitiva, ni víctima culpable, ni víctima mercantil. Los intereses y derechos de las víctimas, en este caso personas menores de edad, no tienen por qué oponerse a los derechos del denunciado, ni implicar una vulneración de derechos laborales. Se puede obtener un adecuado balance entre el respeto de los derechos del ofensor, sin atentar contra los derechos y necesidades de las víctimas.

Ahora bien, ¿cuál es el fundamento humano, mas allá de lo jurídico, que justifica la preocupación por la revictimización?

La respuesta se puede encontrar en un campo distinto del Derecho: en el Psicoanálisis. En la década de 1890, Sigmund Freud propuso una teoría de la etiología de las neurosis que en lo fundamental afirma que son causadas por los efectos posteriores al abuso sexual y la seducción de los niños. Acá lo importante es que se establece la acción patógena de las representaciones psíquicas cargadas de afecto, producto de acontecimientos de abuso sexual. Ahora bien lo realmente patógeno va ser no solo el acontecimiento, sino la representación que el ofendido se haga de ella y esto va a estar ligado en gran medida a la reacción y manejo que desde el entorno se haga del acontecimiento. De ahí la importancia de la reacción y manejo familiar, como de los ritos y pasajes que tiene que atravesar el o la ofendida en los procesos penales o administrativos.

*iii. La posición de los niños, niñas y adolescentes en los procesos disciplinarios contra docentes por abuso sexual en perjuicio de personas menores de edad.*

Se ha indicado el olvido de las víctimas en la criminología, el Derecho Penal y los procesos jurisdiccionales. Toca ahora el tema de los procesos disciplinarios. Es importante insistir que no se trata entonces de contraponer los derechos e intereses de los niños y niñas en detrimento de los educadores acusados como ofensores. Sin embargo, en salvaguarda del interés superior del



niño o niña, es necesario señalar que los ritos, pasos y procedimientos administrativos pueden ser revictimizantes.

Todavía son recientes en la memoria colectiva y de los operadores del Derecho en general, conceptos cargados de prejuicios inaceptables, adjudicados jurídica e ideológicamente a los niños, niñas y adolescentes víctimas, tanto en las normas como en la jurisprudencia, tales como: provocación, consentimiento, corrupción, seducción, venganza y despecho, intereses monetarios, incapacidad, manipulación, entre otros, como para no señalar la preocupación de que estos se sigan colando en las decisiones de los adultos, tanto en los procedimientos jurisdiccionales como administrativos e incluso de la vida cotidiana.

Esto implica poner de relieve todos los aspectos del proceso en los que se toma en consideración a los ofendidos (niños, niñas y adolescentes). Es decir el lugar de estos en los procesos disciplinarios contra docentes denunciados de abusos. En lo que toca a los procedimientos disciplinarios en el Ministerio de Educación Pública, se ha constatado que, en muchas ocasiones, los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes que figuran como víctimas no se tutelan de la mejor manera y, en muchas otras, incluso se violentan abiertamente.

En el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al periodo 1997-1998, dentro de los temas desarrollados sobre la Educación se desarrolló uno denominado "*Impunidades legitimadas: los procedimientos disciplinarios de los docentes en el Ministerio de Educación Pública*". Si bien en esa oportunidad la preocupación fundamental giró en torno a la interpretación ilegítima que hacía el Departamento de Personal como el Tribunal de la Carrera Docente del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, según la cual el plazo de tres meses allí establecido constituía un plazo de caducidad por lo que su vencimiento provocaba la extinción del proceso y el consecuente archivo del asunto, propiciando así una peligrosa tendencia hacia la impunidad, también se abordaron otras inquietudes relativas a la participación de las personas menores de edad en dichos procedimientos, que tienen estrecha relación con la revictimización. Al respecto se señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

*"...es evidente que el procedimiento disciplinario en donde figuran como afectados niños y niñas, no puede concebirse como un simple trámite jurídico formal, aislado de los diversos intereses que convergen en la comunidad educativa.*

*Debe considerarse que, a la luz, de lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, esta situación es particularmente grave, pues el mandato de proteger la integridad física y psicológica de las personas menores de edad, queda muchas veces sujeta a un procedimiento disciplinario en donde los niños y niñas afectados no figuran como parte. Aún en contra de lo dispuesto en el estatuto de la Carrera Docente y de su reglamento, las personas menores de edad generalmente deben esperar a la resolución final de la causa para hacer valer sus derechos.*

*Tomando en cuenta que la función del educador trasciende la mera relación laboral o estatutaria y que, lejos de ello, su misión formadora y ejemplarizante abarca e incide globalmente en la personalidad de los niños y niñas y en la vida comunitaria en general, el proceso disciplinario que se realiza con motivo de faltas graves del docente, así como el abordaje por parte de los operadores de tal procedimiento, deben atender a todo ese contexto social, en el que los estudiantes figuran como sujetos de interés superior.*

*La tramitación de quejas y denuncias que las personas interesadas presentan directamente en las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, están en muchos casos determinadas por una injustificada burocracia que tiende a hacer más lentos los procedimientos y en algún caso a entorpecerlos".*

Ciertamente, desde el Informe en cuestión a la fecha se han alcanzado logros importantes en relación con las causas disciplinarias seguidas contra docentes denunciados por abusos sexuales contra alumnos o alumnas.

Un año después, en el Informe Anual período del 1998-1999, en el capítulo dedicado al seguimiento de los asuntos analizados en el período anterior, la Defensoría informó que

*"...el Ministerio de Educación Pública emitió una instrucción dirigida a la Dirección del Departamento de Procedimientos Legales, en el sentido que los servidores públicos investigados deben ser trasladados a puestos donde no mantengan contacto con niños, niñas y adolescentes mientras se concluye el procedimiento administrativo, y en caso de que tal medida no se pueda aplicar, deberán ser suspendidos con goce de salario.*

*Asimismo, le indicó al Departamento antes citado que debía tomar las previsiones necesarias para que cuando se tuviera conocimiento de una situación de abuso u hostigamiento sexual se presentara la denuncia ante la jurisdicción penal."*

Sin embargo y a pesar de los avances señalados, aún falta mucho camino por recorrer en materia de participación de las personas menores de edad en los procedimientos y en cuanto a medidas para reducir la revictimización.

Sin duda, son diversos los factores y condiciones que contribuyen a la revictimización en general y de las personas menores de edad en los procedimientos disciplinarios del Ministerio de Educación, en particular. No obstante se puede identificar un común denominador, que ha sido la constante en el tema y es ese excesivo interés del procedimiento por el imputado y por sus derechos, en contraposición con el olvido o indiferencia casi absoluta para con la víctima.

La jefatura del Área de Régimen Disciplinario de Ministerio de Educación Pública, en su ponencia en el **Segundo Congreso Nacional de Victimología, celebrado el 30 de octubre de 2003**, identifica y enuncia algunas condiciones que en su criterio favorecen la revictimización, que a pesar de ser concretas no dejan de apartarse de ese aspecto común antes citado. A continuación se citan esos factores, que se han denominado como "aspectos internos", es decir aquellos que son atribuibles de manera exclusiva al Ministerio de Educación Pública. Ello sin detrimento de otro grupo al que se puede denominar "aspectos externos", dado que obedecen a situaciones más estructurales e involucra otras entidades y órganos.

Entre los aspectos internos se pueden citar los siguientes:

- Complejidad del procedimiento: En el Régimen de Carrera Docente, los procedimientos disciplinarios son sumamente complejos y lentos, fundamentalmente porque la estructura misma del Ministerio de Educación involucra a múltiples órganos, instancias y funcionarios. A lo que se puede añadir que se trata de un procedimiento diseñado, casi exclusivamente, en función de las garantías de los imputados. Tanto es así que la víctima no es parte sino únicamente ofendida y funge como simple testigo.

- Poca o ninguna sensibilidad de operadores en temas de niñez y adolescencia: En su gran mayoría los funcionarios, órganos e instancias involucradas, carecen de sensibilidad en materia de niñez y adolescencia, de los principios que la rigen y, en términos generales desconocen los derechos que asisten a esta población.
- Una mal entendida solidaridad de gremio: Es común que se de un fenómeno de camaradería o compadrazgo que en ocasiones conduce a desvirtuar de antemano la denuncia por abuso sexual o bien a encubrir el hecho.
- Ausencia de firmeza por parte de las autoridades de centros educativos: Hay una falta de liderazgo o compromiso de algunas autoridades de los centros educativos para asumir posiciones firmes, tramitar las denuncias y sentar las responsabilidades del caso, de acuerdo con sus responsabilidades legales. Esta conducta está asociada en muchas ocasiones a la idea de "evitarse problemas".

Como factores externos, pero asociados directamente con el tema, se señala la limitada comunicación existente entre el Ministerio de Educación Pública y el Poder Judicial sobre aspectos relacionados con el trámite de denuncias penales contra docentes u otros servidores docentes o administrativos del Ministerio que tienen contacto con estudiantes, así como los problemas de coordinación entre el Área de Régimen Disciplinario y el Patronato Nacional de la Infancia para facilitar el apersonamiento y participación activa del segundo en los procedimientos disciplinarios, sea como representante de los intereses de la persona menor de edad, cuando éstos están en contradicción con los de su padre, madre o responsable, o bien como coadyuvante.

*iv. La ruta crítica del procedimiento disciplinario seguido contra docentes denunciados por abuso sexual.*

Las causas disciplinarias seguidas contra docentes por supuesto abuso sexual en perjuicio de personas menores de edad, se tramitan mediante un procedimiento escrito, de ahí que se sustente fundamentalmente en prueba documental, testimonial y en la declaración del funcionario bajo fe de juramento. La ruta crítica del procedimiento se puede resumir en cinco fases esenciales

Primera Fase. La Denuncia.

El acto inicial se da con la denuncia del docente ofensor ante el órgano o funcionario competente del centro educativo. La denuncia la puede interponer el propio educando-ofendido, su padre, madre o representante u otro docente o personal administrativo de la institución educativa quien, de conformidad con el Estatuto de Servicio Civil sobre la Carrera Docente, deberá elevarla ante la Dirección General de Personal a efectos de que ordene la investigación de los cargos. Aquí se da un primer momento susceptible de revictimización debido a que, en muchas ocasiones los receptores de la denuncia (docente, Director del centro educativo, personal administrativo) carecen de la formación y sensibilidad necesarios para llevar a cabo una entrevista de esta naturaleza, además de la reacción familiar y escolar frente al hecho.

Segunda Fase. La Instrucción.

Esta fase la lleva a cabo el Departamento de Régimen Disciplinario del Ministerio de Educación Pública. Una vez recibida la denuncia por supuesto abuso sexual se procede de inmediato a la suspensión del servidor por el tiempo que dure el procedimiento y se presenta la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

En esta fase también se cita al denunciante para que ratifique la denuncia y ofrezca prueba de cargo. Acá se entrevista de nuevo el ofendido. El servidor denunciado tiene la posibilidad de "repreguntar", razón por la cual se debe citar al ofensor.

Si al cabo de la investigación se comprueba de forma evidente la falta grave, el Departamento de Régimen Disciplinario emite las recomendaciones pertinentes y la Dirección de Personal dicta resolución en la que solicita se inicie la gestión de despido; posteriormente pasa el expediente al Tribunal de Carrera Docente "para lo que proceda en derecho".

Aún cuando las entrevistas se realizan en habitaciones distintas, en esta fase también existe la posibilidad de revictimizar.

#### Tercera Fase. Control de Legalidad / Tribunal de Carrera Docente.

De conformidad con lo establecido en el Estatuto de Servicio y su Reglamento, el Tribunal de Carrera Docente funge como un órgano de control de legalidad sobre las actuaciones y resoluciones de la Dirección General de Personal con el fin de verificar que en el expediente "*...no existen defectos u omisiones de procedimiento...*" (art. 73). Este Tribunal está integrado por un representante del Ministerio de Educación Pública, un representante de la Dirección General de Servicio Civil y un representante de las organizaciones de educadores.

Ante la solicitud de gestión de despido de la Dirección General, el Tribunal de Carrera Docente tiene las siguientes posibilidades:

- Determinar que existen defectos u omisiones en el procedimiento y ordenar subsanarlos (art.73).
- Acoger la solicitud de despido y autorizar al Ministro a presentar la gestión de despido ante el Tribunal de Servicio Civil, dentro del plazo de un mes (art. 74 y 75).
- No acoger la solicitud de despido y ordenar el archivo del expediente (art. 81 E.S.C. y 25 Reglamento de la Ley de Carrera Docente).
- Recomendar al Ministro conmutar la sanción de despido por el descenso del servidor al grado inmediato inferior en caso de ser posible, o bien, la suspensión del cargo sin goce de sueldo de 3 a 6 meses (art. 62 E.S.C. y 15, inciso d del Reglamento de la Ley de Carrera Docente).

#### Cuarta Fase. Control sobre gestiones de despido / Tribunal de Servicio Civil.

De acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Servicio Civil, al Tribunal de Servicio Civil le corresponde conocer "En primera instancia de los casos de despido", para lo cual "...tiene la potestad de ordenar, para mejor proveer, las diligencias o pruebas que juzgue convenientes". (art. 75 E.S.C.) En virtud de la amplitud de sus potestades, lo que sucede en la práctica es que, en muchas ocasiones, el Tribunal se da a la tarea de iniciar una nueva instrucción.

Es aquí donde de nuevo se pueden dar situaciones de violación de los derechos de las personas menores de edad, dado que inicia una nueva instrucción donde se evacúan pruebas de cargo y de descargo, careos, etc., incluso en ocasiones, sin la participación del PANI (dado que no se notifica o convoca). Así, los niños, niñas y adolescentes son sometidos a un procedimiento revictimizante, hasta el punto que se conocen situaciones en que se invierten los roles, pasando de denunciante a investigado.

Tanto el Tribunal de Carrera Docente como el de Servicio Civil tienen independencia funcional y de criterio. El Tribunal de Servicio Civil está adscrito a la Presidencia de la República y el de Carrera Docente tiene su sede en las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública. (art. 182 E.S.C. y 19 del Reglamento a la Ley de Carrera Docente).

Quinta Fase. Revisión de Órgano de alzada en sede administrativa. Tribunal Superior de Trabajo como jerarquía impropia.

Las partes tienen la posibilidad de apelar el fallo del Tribunal de Servicio Civil ante el Tribunal Superior de Trabajo (art. 44 del E.S.C), órgano que funciona como jerarquía impropia. El fallo de este Tribunal será el definitivo en sede administrativa.

Todo este procedimiento que puede tener una duración de hasta seis años, es el que se debe seguir para agotar la vía administrativa. Claramente prevalece un enfoque eminentemente pro-operario en el que el enfoque de niñez, como eje transversal, está ausente en la mayor parte de las fases.

*v. Sobre la impunidad y sus efectos en la víctima*

En párrafos anteriores ya se hizo referencia al tema de los procedimientos disciplinarios de los docentes en el Ministerio de Educación Pública" desarrollado en el Informe Anual 1997-1998 en el que se analiza la incorrecta interpretación del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente que hacía el Departamento de Personal de dicho Ministerio y el Tribunal de la Carrera Docente.

Si bien este fue un debate largo y una lucha difícil de librar, fundamentalmente por la renuencia de las autoridades del Ministerio de Educación y, especialmente, del Tribunal para aceptar la tesis de la Defensoría y acoger sus recomendaciones en el sentido de modificar los términos de aplicación del artículo 26, sustentadas en diversas normas y principios del Derecho Administrativo, así como en pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y resoluciones de la Sala Constitucional, finalmente se dio un giro en la interpretación de la norma y se conoce que en la actualidad el Área de Régimen Disciplinario continúa tramitando la instrucción de causas disciplinarias contra servidores del Ministerio de Educación, aún después de transcurrido el plazo de tres meses al que se refiere el Reglamento a la Ley de Carrera Docente, mediante la solicitud de prórrogas del plazo, con lo cual que se ha asestado un golpe importante a la impunidad.

Ahora bien, en cuanto al tema que nos ocupa, la problemática de la impunidad adquiere particular relevancia en razón de su relación con la revictimización. Preocupa no solo por el sentimiento colectivo de desconfianza en los sistemas formales de sanción y de justicia que esta situación genera en la sociedad en general y en la comunidad educativa en particular, sino también -y principalmente -, por las implicaciones que trae aparejadas para la víctima de abuso sexual, tales como el sentimiento de culpabilidad o co-responsabilidad o bien los de abandono y desprotección.

Según datos emanados del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública, referentes al curso lectivo de 2002 de las 4319 denuncias atendidas por situaciones de violencia protagonizadas entre docentes y alumnos, solamente se concretan mediante sanción administrativa una quinta parte de estas, lo cual hace presumir una gran impunidad al respecto.

*vi. Conclusiones y recomendaciones*

- Históricamente ha sido una constante en el tema de la revictimización, el excesivo interés del procedimiento por el imputado y por sus derechos, en contraposición con el olvido o indiferencia casi absoluta para con la víctima.
- Si bien en la actualidad, en materia administrativa, la víctima no es parte del procedimiento, sí se ve afectada por este y, sin duda, a menudo revictimizada. Así las cosas, es preciso procurarle una mayor participación dentro del procedimiento, más allá de simple víctima u ofendida. Entre las medidas posibles y convenientes de adoptarse puede citar la de notificarla de las resoluciones relevantes del procedimiento.
- Evitar la victimización secundaria requiere de medidas operativas concretas como la presencia del Patronato Nacional de la Infancia en todos los procedimientos; la capacitación y sensibilización permanente de docentes, autoridades administrativas de los centros educativos, así como de los operadores del derecho en el proceso; la definición de políticas institucionales en el Ministerio de Educación Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio Público y Tribunal de Servicio Civil, así como de coordinación entre estas instituciones y, eventualmente, de reformas normativas.
- Es importante tener claro que la defensa de los intereses y derechos de la víctima y la adopción de medidas para reducir la revictimización, en este caso de las personas menores de edad, no tienen porque oponerse a los derechos del denunciado ni implicar una vulneración de derechos laborales. Se puede obtener un adecuado balance entre el respeto de los derechos del ofensor, sin atentar contra los derechos y necesidades de las víctimas.

**4. Actividades**

**a. La Cruzada por la Niñez y la Adolescencia: un instrumento para reivindicar el ejercicio de la ciudadanía social de niños, niñas y adolescentes**

La Cruzada por la Niñez y la Adolescencia es un foro integrado por las organizaciones de la sociedad civil como reacción ante la falta de respuestas del Estado a los problemas de esta población. Es un encuentro permanente que conoce y analiza los problemas que afectan al sector Niñez y Adolescencia.

Los aspectos que delimitan el norte por el cual se debe desarrollar la Cruzada por la Niñez y la Adolescencia se refieren a:

- Financiamiento del sector niñez y adolescencia.
- Modernización del Patronato Nacional de la Infancia, en función de las responsabilidades señaladas en su Ley Orgánica y el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Despolitización del Patronato Nacional de la Infancia.
- Definición de la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en las políticas públicas de Niñez y Adolescencia.
- Seguimiento a la aplicación de la Agenda Nacional de la Niñez y Adolescencia.
- Educación. El problema de la deserción escolar y colegial del sistema educativo costarricense.

- Trabajo. Erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.
- Abuso infantil y juvenil. Prevención y protección de la niñez y adolescencia víctima de abuso (físico, emocional, sexual y por negligencia).
- Educación Sexual en Niñez y Adolescencia.

*i. Acciones desde la Cruzada*

Durante el período 2003-2004, la Cruzada por la Niñez continuó conociendo sobre el trámite de los proyectos de ley relacionados con la niñez y la adolescencia. Esto se ha logrado con el aporte de los y las asesoras parlamentarias que asisten a las reuniones de la Cruzada.

Una de las acciones que reviste de gran importancia, se refiere a las gestiones realizadas para apoyar la conformación de una Comisión Legislativa encargada de conocer los asuntos de la niñez y la adolescencia. Como resultado del proceso parlamentario se logró ampliar las potestades de la Comisión Permanente Especial de Juventud en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, para que conociera los asuntos de la niñez y la adolescencia y denominándose **Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia**. A partir de ese momento la niñez y la adolescencia cuentan con espacio legislativo especializado en sus asuntos, hecho de la mayor trascendencia, en la medida que se reconoce con ello los temas del sector, como propios de la discusión de la vida política nacional.

La Defensoría de los Habitantes considera que este hecho denota el gran interés que tiene la actual Asamblea Legislativa, en la atención de los asuntos de las personas menores de edad en el país.

La Cruzada por la Niñez y la Adolescencia conoció la Propuesta de Reforma del Patronato Nacional de la Infancia, por lo que las organizaciones que la integran consideraron oportuno realizar observaciones, las cuales fueron remitidas al Patronato Nacional de la Infancia.

Otra actividad que realizó la Cruzada por la Niñez y la Adolescencia, se refiere a la celebración de la **Semana de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia** (8-12 de setiembre). En ese sentido, el 9 de setiembre, se realizó una actividad en el seno de la Asamblea Legislativa, con el fin de abrir un espacio de intercambio de ideas entre niños, niñas y adolescentes con los y las Diputadas de la Comisión Legislativa de la Juventud, Niñez y Adolescencia.

Esta actividad tuvo como objetivo promover la participación de las personas menores de edad ante los diversos órganos legislativos. La actividad se denominó **"Pido la Palabra"** y participaron estudiantes de la Escuela Manuel Camacho Hernández y el Colegio Carlos Pascua, ambos de San Rafael de Heredia. A la actividad asistieron más de 120 personas menores de edad, así como diputados y diputadas de las diferentes fracciones parlamentarias. En esta oportunidad los niños y niñas expresaron sus inquietudes y fueron conocidas y respondidas por los señores y señoras diputados.

**b. II Encuentro Centroamericano de Procuradores y Defensores de la Niñez**

Desde inicios del 2003 la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes viene realizando diversas actividades con la finalidad de apoyar aquellos esfuerzos dirigidos a combatir la violencia contra esta población.

Con el apoyo de la *Alianza Save the Children Suecia* se realizó el II Encuentro Centroamericano de Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia del 3 al 5 de marzo de 2004 en Costa Rica.



Para esta actividad se escogieron dos temas eje que se consideraron una prioridad en la región: el castigo corporal a niñas, niños y adolescentes y el tráfico y trata de niños y niñas.

La perspectiva de trabajar el castigo corporal aparece a pesar de su magnitud, como un tema novedoso que visualiza prácticas sociales de violación de derechos estrechamente ligadas a la violencia contra la niñez y adolescencia. Por su parte el tema del tráfico y trata, en la región está vinculado a cifras alarmantes y a hechos que presuponen estrategias comunes.

Participaron en el encuentro los Defensores y Procuradores (o sus equivalentes) de la niñez y la adolescencia en Centro América, así como conferencistas internacionales y representantes de la Alianza Save The Children.

Se plantearon como objetivos generales de esta actividad los siguientes:

- Convocar a Defensores y Procuradores de la región para conocer y analizar la situación del castigo corporal y del tráfico y trata de niños en Centro América.
- Determinar los principales desafíos en los temas de castigo corporal y tráfico y trata de niños en la región.
- Establecer mecanismos y propuestas de intervención en los temas de castigo corporal y tráfico y trata de niños en Centro América.
- Propiciar el desarrollo de una instancia de encuentro y colaboración entre los Procuradores y Defensores de la región.
- Emitir un pronunciamiento conjunto.

Como resultados visibles del encuentro se resaltan el desarrollo de propuestas de trabajo conjunto, en las cuales se establecieron compromisos de parte de los países involucrados. Otro resultado consiste en las declaraciones de los Procuradores, las cuales hacen un llamado a la sociedad, los gobiernos y los parlamentos de la región y se transcriben a continuación:

### ***Primera declaración***

#### ***DECLARACIÓN DE LOS PROCURADORES DE LA NIÑEZ DE CENTROAMÉRICA PARA PROMOVER LA ABOLICIÓN DEL CASTIGO CORPORAL CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES***

Los Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia de Honduras, Nicaragua, Costa Rica, el Salvador y Guatemala, reunidos en el Segundo Encuentro Centroamericano de Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia, en la ciudad de Heredia, Costa Rica, del 3 al 5 de marzo del 2004, emitimos la siguiente

#### **DECLARACIÓN:**

**CONSIDERANDO** que todos los países de la región en sus Constituciones reconocen el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la dignidad, integridad personal, moral, física, psicológica y sexual, han suscrito y ratificado la Convención Sobre los Derechos del Niño y aprobado Códigos de la Niñez y la Adolescencia o Leyes de Protección Integral.

**CONSIDERANDO** que el mandato fundamental de las Procuradurías y Defensorías de los Derechos de la Niñez y la adolescencia es la defensa, fiscalización y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, quienes tienen derecho a una protección especial del Estado.

**ANHELANDO** que los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio centroamericano sean felices, que puedan crecer y desarrollarse integralmente, con pleno conocimiento de sus derechos y responsabilidades.

**ENTENDIENDO** que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a un trato igualitario ante la ley y que el castigo corporal es el uso intencional de la fuerza y del ejercicio desigual del poder realizado por cualquier persona, que provoca o no lesiones físicas, que atentan contra la integridad física y la dignidad e infligen dolor en un niño, niña o adolescente con el objeto de corregir o controlar una conducta.

**RECONOCIENDO** que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir orientación y dirección de sus padres, madres u otras personas encargadas (incluyendo la familia ampliada), para el ejercicio de sus derechos y deberes.

**CONSIDERANDO** que en nuestros países el castigo corporal contra los niños, niñas y adolescentes es una práctica generalizada y muy arraigada en nuestras culturas, que lamentablemente es aún una forma de violencia legalizada, ampliamente difundida y forma parte de la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes.

**SEÑALANDO** que el castigo corporal es una forma de desigualdad e inequidad en el trato hacia niños, niñas y adolescentes, permitido y justificado como un método disciplinario o de corrección.

**RECONOCIENDO** que la organización Save the Children Suecia ha impulsado en diversos países la abolición del castigo corporal y se encuentra realizando importantes esfuerzos en América Central.

**CONSIDERANDO** que el Comité Internacional de los Derechos del Niño se ha pronunciado reiteradamente sobre la necesidad que se prohíba el uso del castigo corporal en el hogar u otros ámbitos sociales; además, ha recomendado que los Estados Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño emprendan campañas educativas para el desarrollo de medidas disciplinarias distintas del castigo corporal.

**POR TANTO:**

**EXHORTAMOS** a los diferentes parlamentos para que promuevan y aprueben todas aquellas iniciativas de ley para la erradicación del castigo corporal contra los niños, niñas y adolescentes.

**INSTAMOS** a las instituciones encargadas de asegurar la protección y atención integral de los niños, niñas y adolescentes para que promuevan, apoyen o ejecuten proyectos y programas dirigidos a concienciar a la sociedad sobre la existencia y posibilidad de propiciar otros mecanismos de educación que no

representan riesgo para la dignidad, igualdad e integridad, distintos del castigo corporal.

**INSTAMOS** a otras organizaciones nacionales e internacionales a sumarse a las iniciativas de financiamiento y apoyo técnico para la realización de investigaciones, acciones de incidencia y campañas de sensibilización para lograr la abolición del castigo corporal.

**APOYAREMOS E IMPULSAREMOS** campañas de sensibilización y educación para la abolición del castigo corporal contra niños, niñas y adolescentes como método de corrección disciplinario hacia ellos y ellas.

Dado en la Ciudad de Heredia, Costa Rica a los 5 días del mes de marzo del 2004.

República de Guatemala  
República de Honduras  
República de Costa Rica

República de El Salvador  
República de Nicaragua

*Segunda declaración*

***DECLARACIÓN DE LOS PROCURADORES  
DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA  
DE CENTROAMÉRICA CON RESPECTO AL TRÁFICO Y TRATA  
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES***

Los Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia de Honduras, Nicaragua, Costa Rica, el Salvador y Guatemala, reunidos en el Segundo Encuentro Centroamericano de Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia, en la ciudad de Heredia, Costa Rica, del 3 al 5 de marzo del 2004, emitimos la siguiente

**DECLARACIÓN:**

**CONSIDERANDO** que todos los países de la región reconocen en sus Constituciones y otras leyes nacionales, el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la dignidad, integridad personal, moral, física, psicológica y sexual. Además han suscrito y ratificado la Convención Sobre los Derechos del Niño que reconoce el derecho a estar protegidos contra el traslado y retención ilícita en el extranjero y otros tratados de Derechos Humanos sobre la materia.

**CONSIDERANDO** que el mandato fundamental de las Procuradurías y Defensorías de los Derechos de la Niñez y la adolescencia es la defensa, fiscalización y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, quienes tienen derecho a una protección especial del Estado.

**ENTENDIENDO** que el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica es un problema que requiere de atención integral con respuestas y acciones particulares e inmediatas en cada país y de la región.

**CONSIDERANDO** que el tráfico y la trata de niños, niñas y adolescentes es un acto delictivo que violenta sus derechos fundamentales, tales como la vida, la dignidad, la integridad, la seguridad, la nacionalidad, la familia, movilidad, entre otros.

**CONSIDERANDO** que es necesario que en nuestros países se complete la ratificación de tratados internacionales relacionados con la materia, y se proceda a la adecuación legislativa que implica la vigencia de tales tratados.

**RECONOCIENDO** que la organización Save the Children Suecia ha iniciado en algunos países la discusión e investigación sobre el tema de tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes.

**POR TANTO:**

**EXHORTAMOS** a los gobiernos centroamericanos para que ratifiquen toda la normativa internacional y que garanticen en cada uno de sus países la adecuada aplicación de la normativa nacional e internacional, erradicando todas las irregularidades que posibilitan los traslados ilícitos al extranjero y la retención ilícita en el extranjero, impedir el secuestro, la venta o la trata de niños, niñas y adolescentes para cualquier fin o en cualquier forma, tales como el tráfico de niñas, niños y adolescentes con fines de venta, sustracción y venta de órganos, explotación laboral, adopciones ilegales, migración ilegal y trata para fines de esclavitud y explotación sexual comercial.

**INSTAMOS** a los diversos parlamentos para que promulguen, con celeridad, la legislación tendiente a erradicar vacíos legales que toleran y permiten el tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes, así como aquella legislación que se requiera para adecuar la normativa interna de cada país a los derechos humanos reconocidos.

**INSTAMOS** a otras organizaciones nacionales e internacionales a sumarse a las iniciativas de financiamiento y apoyo técnico para la realización de investigaciones, acciones de incidencia y campañas de sensibilización para lograr la abolición del tráfico y trata de niños, niñas y adolescentes.

**MANTEDREMOS** una actitud vigilante para que las instituciones públicas encargadas de garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes, realicen todas las acciones legales correspondientes para erradicar la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica y de la región hacia otras regiones.

Dado en la Ciudad de Heredia, Costa Rica a los 5 días del mes de marzo del 2004.

República de Guatemala  
República de Honduras  
República de Costa Rica

República de El Salvador  
República de Nicaragua

**c. Acciones legislativas**

Durante el presente período, la Defensoría de los Habitantes emitió criterios con respecto a siete proyectos de ley, propuso un proyecto de ley y compareció ante la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia.

*i. Criterios emitidos*

La Defensoría de los Habitantes emitió criterio sobre los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de ley de creación del registro de delincuencia de personas que han cometido delitos y contravenciones contra menores de edad, Expediente Legislativo N°15348. Para la Defensoría de los Habitantes, el texto consultado era poco claro, desarticulado y presentaba incongruencias e inconsistencias en sus ideas y contenido. Adicionalmente la redacción parecía no ser apropiada para una ley, ya que incluía comentarios, juicios de valor y opiniones.
- Proyecto de Ley de Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes, Expediente Legislativo N°15341. Este es un proyecto de ley elaborado por la Defensoría de los Habitantes y que fue consultado a esta institución por la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia. En dicha consulta la institución reiteró el aval a este proyecto de ley y consideró que con esta iniciativa se contribuye para que las personas menores de edad vivan en ambientes libres de violencia.
- Proyecto de Ley de Reforma al artículo 25 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley No. 7739 del 6 febrero de 1998, Expediente Legislativo N°15352. Con respecto a este proyecto de ley se elaboraron dos informes: el primero en el mes de octubre del año 2003 y que se refería al texto original presentado a la corriente legislativa (Oficio N° DH-1152-2003, del 7 de octubre del 2003), y posteriormente un segundo informe presentado en el mes de marzo del año 2004 (Oficio DH 0353-2004 del 11 de marzo 2004). Por la relevancia de este tema en la población menor de edad que vive en Costa Rica, el tema de las requisas se desarrolla como un tema aparte en el Capítulo de "Temas relevantes de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia".
- Proyecto de "Ley para eliminar beneficios en la legislación penal y procesal penal, en delitos cometidos contra menores de edad", tramitado en el Expediente Legislativo N°15.375. Este proyecto pretendía modificar normas de la legislación penal y procesal penal, con el objetivo de eliminar los beneficios en la ejecución de las penas de personas que cometen crímenes contra personas menores de edad. Al respecto la Defensoría de los Habitantes indicó estar de acuerdo en todos los extremos planteados en el texto del proyecto de ley.
- Proyecto de Ley de creación del Consejo de la Familia, Expediente Legislativo N°15291. Con respecto a este proyecto la Defensoría de los Habitantes considera que en los últimos años, en Costa Rica se han promulgado leyes y se han establecido políticas que tienden a proteger y equiparar a los diferentes sectores de la población nacional, específicamente aquellos que son más vulnerables, tales como las personas menores de edad y adultas mayores. En el caso particular de los y las niñas, existe amplia normativa específica que regula y protege a esta población, es así que para atenderla, el país incluyó en la Constitución Política al Patronato Nacional de la Infancia, como la institución autónoma responsable de la protección del niño y de la madre; ratificó la Convención de los derechos del Niño (1990) y promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), así como toda la legislación conexa. Toda esa normativa se ha inspirado bajo el principio del interés superior de la niñez y la adolescencia, es decir, garantizar a esta población un desarrollo integral y pleno. Es por

lo anterior que la Defensoría de los Habitantes considera que con las atribuciones y funciones que se le otorgan al Consejo de Familia, que se pretende crear, pueden presentar duplicidades o contradicciones con el funcionamiento de otros Consejos ya existentes. En el caso específico de la población menor de edad, existe el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, adscrito al Poder Ejecutivo. Es un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia, que además forma parte del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. También existe el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

- Proyecto de Ley de reforma del inciso c) del artículo 109 y el artículo 113 de la Ley N°5476, Código de Familia de Costa Rica. Expediente Legislativo N°15357. Para la Defensoría de los Habitantes esta reforma es fundamental para garantizar el interés superior de la niñez y la adolescencia que habita en el país, eliminando la entrega directa de personas menores de edad en los procesos de adopción. Adicionalmente se indicó que en el Informe Anual de Labores del período 2001-2002 de la Defensoría de los Habitantes, se abordó el tema de la adopción y la necesidad de regular con prontitud los trámites de adopción nacional e internacional. Dadas las circunstancias actuales, donde se ha puesto a prueba una vez más el sistema de protección en los procesos de adopción, deber hacerse de manera urgente las reformas al Código de Familia con el fin de impedir el tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de adopción.
- Proyecto de Ley de Reforma al Código Penal para endurecer las penas por sustracción y Homicidio de Niños, Adolescentes y Personas con incapacidad, Expediente Legislativo N°15146. El proyecto consultado buscaba endurecer las penas contra las personas que secuestren y maten a niños, niñas y adolescentes, así como contra personas discapacitadas y buscaba incrementar la pena del infractor que sustraiga a un menor de edad. La Defensoría de los Habitantes indicó estar de acuerdo con la iniciativa.
- Proyecto de Ley de Creación de la Fiscalía Adjunta Especializada en Asuntos de niñez y la adolescencia. Expediente N°15466. Para la Defensoría de los Habitantes, lo que corresponde, de acuerdo con la estructura del Ministerio Público, es la creación de una Fiscalía Adjunta Especializada en la materia, con sede en el Primer Circuito Judicial de San José y con competencia en todo el territorio nacional. Adicionalmente se indicó que en el Primer Circuito Judicial de San José ya existe el Equipo Interdisciplinario que atiende a las víctimas menores de edad y también se cuenta con la Oficina de Atención a la Víctima del Delito. Además el Ministerio Público es el órgano del Estado cuya función primordial es la de perseguir, de oficio, los delitos de acción pública y a petición de parte, los de acción pública a instancia privada, también le corresponde elaborar políticas de persecución criminal. La Defensoría de los Habitantes recomendó analizar el giro que se le está dando a la estructura del Ministerio Público ya que en la actualidad se encuentra organizada por materia y no por grupos etéreos, como lo propone el proyecto de ley.

#### *ii. Proyectos de Ley elaborados*

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes y que puedan crecer libres de agresiones físicas en el hogar y además se les respete como personas, la Defensoría de los Habitantes redactó y presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes, **Expediente Legislativo N°15341**.

*iii. Comparecencias*

Por invitación de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, la Defensoría de los Habitantes se hizo presente en dos oportunidades para referirse a los proyectos de ley de Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes (Expediente N°15341) y con respecto al proyecto de ley de Reforma al artículo 25 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N°7739 del 6 febrero de 1998, (Expediente N°15352).

Adicionalmente se mantiene comunicación con asesores y asesoras parlamentarias que realizan consultas sobre temas relacionados con proyectos de ley del sector niñez y adolescencia.

**d. Consultas administrativas y acciones jurisdiccionales**

*i. Consulta efectuada por el Comité de Prevención y Atención Integral de la Violencia Infanto-Juvenil del Hospital Dr. Max Peralta de Cartago sobre esterilización de personas menores de edad*

Mediante carta con fecha 2 de febrero de 2004 el Comité de Prevención y Atención Integral de la Violencia Infanto-Juvenil del Hospital Dr. Max Peralta de Cartago solicitó el criterio de la Defensoría en torno a la esterilización de personas menores de edad, con el fin de resolver una solicitud efectuada por una madre ante ese centro de salud, para que se practicara el procedimiento quirúrgico a su hija de 13 años de edad quien sufre de retardo mental moderado.

Con el fin de ofrecer un abordaje más integral sobre los aspectos puntuales planteados por el Comité se realizó un análisis acerca de las concepciones que han prevalecido en los últimos tiempos sobre la niñez y la adolescencia, de acuerdo con el punto de vista de las dos doctrinas más relevantes en la materia: la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral. Posteriormente se hizo referencia a algunos principios fundamentales o rectores del Derecho de Niñez y Adolescencia, pasando por las normas nacionales e instrumentos internacionales más importantes de esta rama jurídica. Finalmente se realizó un análisis sobre la capacidad de actuar de las personas y su relación con la libertad sexual, el consentimiento informado y la posibilidad de disponer del propio cuerpo, para finalizar con las cuestiones específicas en torno a la esterilización voluntaria o anticoncepción quirúrgica.

En relación con las consultas específicas, la Defensoría de los Habitantes emitió el siguiente criterio:

- **Solicitud de esterilización realizada por parte de un menor de edad para sí mismo:**

**Solicitud realizada por una persona menor de doce años:** El niño o niña menor de doce años no posee la capacidad de obrar requerida para realizar actos de disposición del propio cuerpo, como lo es la solicitud de que se le practique la anticoncepción quirúrgica como método de control de fertilidad. Tampoco goza de libertad sexual -su consentimiento no es válido para mantener relaciones sexuales-, por lo que el profesional en salud no está autorizado para recomendar ningún otro método de control de fertilidad, aún cuando medie la solicitud del paciente. Lo procedente y obligatorio, en aquellos casos en que un profesional en salud atienda a una persona menor de doce años que mantiene o ha mantenido relaciones sexuales, es dar parte, de inmediato, al Ministerio Público, dado que existe un delito de por medio, así como al Patronato Nacional de la Infancia y a los padres, madres o representantes, salvo si se comprueba la existencia de intereses contrapuestos.



**Solicitud realizada por una persona mayor de doce años y menor de quince:** Si bien en estas edades la persona adolescente posee una libertad limitada para consentir relaciones sexuales -siempre que no exista un aprovechamiento en razón de su edad-, no posee capacidad de actuar indispensable para realizar actos de disposición del propio cuerpo, razón por la cual no es válida la solicitud que realice por sí misma, para que le practique la anticoncepción quirúrgica como método de control de fertilidad. En este supuesto, cualquier consulta que evacue, tratamiento que brinde, o recomendación que efectúe el profesional en salud en relación con su salud reproductiva o relativa a otros métodos anticonceptivos, distintos del quirúrgico, debe hacerlo cuidadosamente, luego de un análisis individualizado del caso, que descarte la existencia de una relación abusiva o de utilización de la persona menor de edad -debe recordarse que en este supuesto aún persiste el riesgo de la existencia de un delito- y que tome en consideración el interés superior de la persona menor de edad, así como el ejercicio legítimo de la autoridad parental.

**Solicitud efectuada por una persona mayor de quince años pero menor de dieciocho:** La persona adolescente mayor de quince años pero menor de dieciocho posee una capacidad relativa para actuar, de manera que los actos que realice son anulables, más no absolutamente nulos. Asimismo, los actos sexuales no son punibles, lo cual implica que esta población también tenga derecho a obtener información sobre salud reproductiva y sexual y al acceso a métodos de control de fertilidad adecuados a su edad y los centros de salud el deber de proporcionarlos.

De acuerdo con lo anterior podría pensarse que la persona mayor de quince años y menor de dieciocho puede solicitar válidamente, por sí misma, que se le practique la anticoncepción quirúrgica o esterilización como método de control de fertilidad. Sin embargo, en esta edad la persona está sujeta aún a la autoridad parental y, de conformidad con las disposiciones normativas nacionales e internacionales, el Estado está obligado a respetar los derechos y responsabilidades de los padres y madres de familia o responsables para impartir a la persona menor de edad la orientación y dirección apropiadas, de acuerdo con la evolución de sus capacidades.

Así las cosas, no basta con la voluntad y el consentimiento informado de la persona menor de edad. Una solicitud de esta naturaleza, que no se limita a obtener información sobre su salud reproductiva y sexual, sino que involucra un acto de disposición del propio cuerpo, que además es de carácter irreversible, necesariamente debe ser comunicada a quienes ejercen la autoridad parental, con el fin de conocer su opinión. Es necesario contar con el consentimiento expreso del padre, madre o responsable.

Por otra parte, en acatamiento con lo dispuesto en los artículos 111 y 114 del Código de la Niñez y Adolescencia, debe notificarse al Patronato Nacional de la Infancia, con el fin de que se apersona a participar como coadyuvante o bien, para representar el interés de la persona menor de edad, cuando este se contraponga al de quienes ejercen la autoridad parental. Por último, es preciso contar con la opinión médica, que necesariamente debe tomar en consideración el interés superior de la persona menor de edad.

- **Solicitud de esterilización de un menor de edad por parte de sus padres o tutores:**

Por tratarse de un acto de disposición del propio cuerpo, que es un derecho personalísimo, el consentimiento informado para la anticoncepción quirúrgica como método de control de fertilidad, no puede ser manifestado ni suscrito por una persona ajena a aquella a quien se practicará el procedimiento. Por lo tanto, es criterio de esta Defensoría, que la solicitud de

esterilización de una persona menor de edad realizada por su padre, madre o responsable, no es válida, aún cuando ostente la autoridad parental. Debe tenerse presente que la consideración de la persona menor de edad como sujeto de derecho impone el deber de participar al niño, niña o adolescente en cualquier asunto o decisión que involucre sus intereses o pudiera afectar sus derechos, de acuerdo con su grado de madurez y capacidad de discernimiento. Siempre se debe escuchar su opinión, salvo que las circunstancias del caso lo hagan imposible.

También en estos casos es obligatorio notificar al Patronato Nacional de la Infancia, para efectos de lo dispuesto en los artículos 111 y 114 del Código de la Niñez y la Adolescencia, respecto a la representación de los intereses de la persona menor de edad.

- **Solicitud de esterilización de un menor de edad por parte del curador:**

En materia de personas menores de edad no opera la figura del curador, sino la del tutor.

- **Solicitud de esterilización realizada por madre menor de edad (casos de madres adolescentes).**

Ni la normativa nacional e internacional en materia de niñez y adolescencia, ni el Código Civil, hacen distinciones sobre la capacidad de actuar de las personas menores de edad, atendiendo al hecho de que sea padre o madre, como sí lo hace el Código Civil y el de Familia en sus artículos 36, respectivamente, en razón del estado civil. En consecuencia, en este supuesto deben atenderse las observaciones que se realizaron sobre este tema y sobre la libertad sexual.

Por otra parte, en este caso el criterio médico es determinante en la decisión final, para determinar si existe grave riesgo para la vida o integridad física o emocional de la persona menor de edad, de producirse un nuevo embarazo, en cuyo caso podrá realizar los procedimientos necesarios para proteger su salud, aún con la negativa del padre, madre o responsable, de acuerdo con su interés superior.

Asimismo, se emitieron las siguientes conclusiones de carácter general:

- *Con el fin cumplir con los propósitos de los artículos 111 y 114 del Código de la Niñez y la Adolescencia y artículo 4, incisos k) y l) de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, todo procedimiento administrativo que involucre intereses de una persona menor de edad, debe ser notificado a la institución rectora.*
- *La persona menor de edad tiene derecho a opinar sobre las decisiones y asuntos que involucren sus intereses y, en particular, en los procesos jurisdiccionales o administrativos que pudieran afectar sus derechos. Las autoridades competentes están obligadas a escuchar su opinión.*
- *Tal y como lo establece la legislación nacional e instrumentos internacionales vigentes en materia de niñez y adolescencia en la relación Estado - padres de familia- persona menor de edad, debe respetarse el legítimo ejercicio de la autoridad parental para la dirección y orientación de los hijos, salvo que se demuestre la existencia de un interés contrapuesto, en cuyo caso la representación de la persona menor de edad será asumida por el Patronato Nacional de la Infancia.*
- *Todo acto o decisión que pretenda adoptarse en relación con una persona menor de edad deberá tomar en consideración su interés superior. De acuerdo con lo anterior, en materia de niñez y adolescencia no deben establecerse medidas generalizadas, sino que*

*cada situación debe analizarse de forma individualizada, atendiendo a las características peculiares del caso."*

- ii. *Criterio solicitado por la Viceministra de Seguridad Pública sobre el "Reglamento para la Aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia para los Funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública".*

Mediante Oficio N° M.S.P.-AHL-0113-2004 con fecha 23 de enero de 2004, la Viceministra de Seguridad Pública solicitó criterio sobre el reglamento arriba indicado.

Al respecto la Defensoría indicó a manera de observaciones generales que era importante tomar en consideración en la justificación del proyecto de reglamento, que tanto el Código de la Niñez y Adolescencia como la Ley de Justicia Penal Juvenil son normativas que surgen a la luz de la doctrina de Protección Integral que parte de un principio de protección especial y promocional de las personas menores de edad en razón de su edad y proceso de desarrollo y que por ello la persona adolescente está sujeta a una regulación especial en todos los ámbitos de su desarrollo, sea éste social, psíquico o jurídico. También se recomendó la utilización del término "persona menor de edad" en lugar de simplemente "menor" o "menor de edad", que tienen una connotación peyorativa en el sentido de menor valía, al referirse a esa población.

- iii. *Recurso de Amparo interpuesto a favor de una niña en contra del Ministerio de Educación Pública, de la Dirección Regional de Enseñanza de Puntarenas y de la Dirección del Jardín de Niños del centro educativo Jorge Borbón Castro de Puntarenas por violación al Derecho Fundamental a la Educación.*

El día 13 de febrero del año en curso se atendió a una habitante, quien manifestó que su hija fue admitida en el Jardín de Niños de la Escuela Jorge Borbón Castro; sin embargo, al cuarto día de lecciones la docente le indicó que la niña no podía continuar en el Kinder ya que no contaba con la edad mínima reglamentaria para asistir a ese nivel.

Con el fin de evitar que el problema se prolongara en perjuicio de la niña, la Dirección de Niñez y Adolescencia tramitó el caso, en un inicio, mediante gestiones informales.

Bajo este procedimiento se le remitió al Director Regional de Puntarenas el oficio DNA-010-2004, con fecha 16 de febrero, mediante el cual se le hizo saber que existe abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional que señala que el proceso educativo es un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria, por lo que un niño o una niña no debe ser expulsado del sistema educativo si los requisitos de matrícula no fueron verificados en el momento oportuno.

En vista de que esta gestión resultó infructuosa y que las autoridades educativas insistían en su posición de que la niña no contaba con la edad reglamentaria para asistir al Kinder y por consiguiente no podían admitirla, se coordinó con la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes con el fin de interponer un Recurso de Amparo a favor de la niña afectada. El Recurso en cuestión se interpuso en fecha 10 de marzo de 2004 y fue acogido por la Sala mediante resolución del 11 de marzo de 2004, en la que ordenó a la Dirección del Jardín de Niños de la Escuela Jorge Borbón Castro *"...disponer de forma inmediata, la matrícula de la menor (...) en ese centro educativo, en el nivel de Kinder..."*

## Capítulo 4

### PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS

El Capítulo cuarto se refiere al mandato de la Defensoría de los Habitantes de educar, promover y capacitar en materia de derechos humanos a los y las habitantes de la República. En esa dirección, este apartado comprende las diferentes actividades de Promoción, Divulgación y Capacitación desarrolladas durante el período que comprende este Informe, también incorpora un análisis de los resultados de actividades binacionales y del trabajo en zonas fronterizas.

#### A. POLÍTICAS GENERALES EN PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y CAPACITACIÓN

La Defensoría de los Habitantes desde su creación ha venido desarrollando distintas iniciativas para cumplir el mandato por Ley de la promoción y divulgación de derechos. La experiencia acumulada durante estos años ha posibilitado a la institución diseñar una política en este campo, con el convencimiento de que labor de información, difusión, promoción, capacitación y educación en la defensa de los derechos humanos es la mejor garantía de defensa de la democracia. Conceptos tan usados o abusados hoy en día como participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control ciudadano, pierden sentido si se cuenta con una población desinformada y desconocedora de sus derechos para poder tomar una verdadera acción con repercusiones sobre el funcionamiento de la cosa pública.

Por esta razón durante este período se ha mantenido la política institucional de que "*el desarrollo de la persona implica una inversión en las capacidades del ser humano*"<sup>1</sup>. El presente informe divide el campo de acción y resultados en dos espacios conceptuales, por un lado la intervención orientada a fortalecer procesos de trabajo en comunidades o grupos para lo cual se requiere de un acervo participativo y un compromiso explícito para iniciar y finalizar acciones de diálogo y reflexión, para que los distintos grupos cuenten con los instrumentos que les permita asumir en la práctica cotidiana el ejercicio de una verdadera ciudadanía activa ante el Estado y la comunidad. Por otro lado se mantiene la intervención en actividades puntuales que en lo fundamental responden a solicitudes de instituciones, organizaciones y comunidades cuyo impacto no necesariamente se convierte o traduce en un proceso, pero responde a las necesidades inmediatas y de corto plazo de la comunidad, las cuales refuerzan la acción preventiva de la institución ante las omisiones y acciones violatorias del Sector Público.

Una población informada y conocedora de la normativa con que cuenta el país, así como del funcionamiento y responsabilidades del Estado y de los espacios de participación y control con que cuenta la administración en su conjunto, tiene mayor capacidad de intervenir de manera oportuna en los niveles de planificación, decisión y control de las acciones del Estado, que hasta la fecha son imprecisas, dispersas y bastante desconocidas. La experiencia en los últimos cinco años ha mostrado que existe una desinformación casi generalizada de la estructura y composición del Sector Público y de la normativa en general que acompaña y profundiza la desesperanza acerca del sistema político económico del país.

---

<sup>1</sup> Informe Anual 2001-2002, Propuesta de la Defensoría de los Habitantes, Aspectos generales: pág.30, párrafo 5°.

Enfrentar la desinformación repercute de manera indiscutible en la consolidación de la democracia costarricense, lo que hace pensar que las necesidades de capacitación deben ser fortalecidas por todas las instituciones del Estado como respuesta hacia la construcción de una cultura de derechos humanos que fortalezca de manera real lo que se concibe como Democracia Participativa que trasciende el carácter local y se imbuje en lo nacional. Ante esta perspectiva se ha continuado en la consolidación de los enlaces con la sociedad civil y las y los funcionarios públicos, acompañando propuestas reivindicativas y necesidades de capacitación en materia de defensa frente a las acciones y omisiones del Estado, mediante la utilización de distintos instrumentos metodológicos que permitan fortalecer el desarrollo conceptual y vivencial de los derechos humanos en congruencia con los objetivos de la Defensoría. La perspectiva conceptual y el abordaje de intervención han enmarcado un conjunto de acciones de sensibilización, capacitación, acompañamiento, mediación para la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales hacia las y los habitantes y de la participación organizada e informada de los distintos sectores de la sociedad costarricense.

Estas acciones continúan siendo fortalecidas con la ejecución de la segunda fase del Proyecto de Cooperación Técnica ***“Promoción y Divulgación de Derechos Humanos”***. La cooperación del Gobierno de Finlandia ha estado presente desde 1999 y ha sido de vital importancia para la Defensoría de los Habitantes, sin esta colaboración hubiera sido imposible lograr el impacto alcanzado. La segunda fase del Proyecto inicia en enero del año 2003.

Este informe de labores de la Dirección de Promoción, muestra como se enfatiza el trabajo en la zonas fronterizas, llevado a cabo acciones en la Zona Norte, en la Región Chorotega, así como actividades orientadas al abordaje del tema de la inmigración con un enfoque de derechos humanos, sumando la experiencia acumulada de las Procuradurías de Derechos Humanos de Nicaragua y Costa Rica. Otras instituciones y organismos no gubernamentales han colaborado en el trabajo de esta temática, destacan los resultados del “Foro de Migrantes” que coordina la Defensoría de los Habitantes. Asimismo se ha iniciado el proceso de acercamiento e intercambio con la Defensoría del Pueblo de Panamá. Estas acciones de cooperación horizontal son posibles gracias al auspicio de la cooperación finlandesa.

## **1. Gestores contraparte en la función de capacitación y promoción para la defensa de derechos y transparencia en el Sector Público**

Como se identificó en el informe anterior las Contralorías de Servicio por su ubicación en el nivel operativo de las instituciones están llamadas a jugar un papel mediador, de consulta y de acercamiento con los y las habitantes antes de someter sus denuncias e inquietudes a las instituciones de control general.

Fortalecer a las contralorías es propiciar un mayor protagonismo de la sociedad civil, por la relación directa que se establece entre estas instancias, las y los servidores públicos y las y los usuarios. Es generar un compromiso por parte de las y los funcionarios públicos en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas, asumiendo una actitud de mayor empeño y apertura al cambio, por la recuperación de la credibilidad de los y las habitantes en las instituciones del Estado. Aunque existe una tendencia por parte de las instituciones de cumplir con el mandato de establecer estos entes contralores y de mantener los existentes, estas requieren de un mayor soporte del Ministerio de Planificación, de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes para afianzar su función y lograr su legitimidad política en el entorno institucional. De las 149 Contralorías de Servicios se han capacitado aproximadamente el 20% en temas que más adelante se apuntarán.

Cuadro No. 1

## EVOLUCION DE CONTRALORÍAS DE SERVICIOS POR SECTORES

SECTOR	1997	1998	1999	2000	2001
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>66</b>	<b>80</b>	<b>151</b>	<b>149</b>
SECTORES ECONÓMICOS	25	26	30	30	29
SECTORES SOCIALES	23	33	38	108	105
MUNICIPALIDADES			4	5	8
PODER JUDICIAL					1
INSTITUCIONES INTERSECTORIALES	5	7	8	8	6

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

También a través de distintas organizaciones se estimula la cooperación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo por estimular el desarrollo económico, social y cultural en las comunidades. De igual forma, se propicia que las Asociaciones de Desarrollo Comunal se incorporen en el proceso de desarrollo nacional y regional contando con la participación de todas las personas afiliadas.

Por otra parte, como se ha mencionado en anteriores informes, las asociaciones se han agrupado en la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (CONADECO) que pretende reforzar y respaldar el movimiento comunal, así como promover el establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones sociales que trabajen en el desarrollo local, de esta manera se han hecho presentes en las acciones impulsadas en cantones tales como: Escazú, Desamparados, Limón, San Carlos, etc. Más de 350 líderes comunales de diferentes lugares han participado en las actividades de capacitación y promoción, especialmente en la temática de rendición de cuentas y planificación municipal en todo el país.

Sin embargo, para participar activamente en estos espacios, las Asociaciones de Desarrollo requieren mecanismos de funcionamiento y procesos de trabajo ágiles, fortalecidos y eficientes. Muchas de las asociaciones se perfilan como organizaciones muy básicas, que requieren replantear sus objetivos, reforzar sus procedimientos y vivir un proceso de "empoderamiento", es decir reconocer sus debilidades y ampliar sus horizontes utilizando los mecanismos más idóneos que faciliten los procesos de diálogo con el Estado; por ahora su accionar es difuso, con resultados muy puntuales, pero importantes y en ocasiones invisibilizados, con conflictos intergrupales que inhiben su consolidación. Por esas razones siguen teniendo vigencia y continúan siendo prioritarias para la Defensoría. Este trabajo previo ha servido como elemento diagnóstico. Por lo mencionado anteriormente es que se tomó la decisión de acompañar los encuentros regionales de asociaciones de desarrollo, con miras al Congreso Nacional que se realizará en octubre del 2004 cuyo objetivo es el análisis y la reflexión sobre su papel en el ámbito político, la necesidad de reconocer su rol en el ámbito social del país y la autosostenibilidad, con el fin de redefinir estas organizaciones en el contexto actual, y la necesidad de retomar espacios perdidos. En coordinación con CONADECO a la Defensoría se le ha permitido un espacio para la participación en este importante congreso propiciando

reflexiones conjuntas acerca de posibles mecanismos e instrumentos para fortalecer la inserción de las Asociaciones en las gestiones del Sector Público para lograr mayor protagonismo en el desarrollo desde el nivel local, y convertirse en verdaderos garantes de la transparencia en el ejercicio de la función pública.

En la actualidad se participa en los diversos encuentros de asociaciones de desarrollo en el nivel regional, con el propósito de identificar necesidades en las cuales podría tener competencia la Defensoría de los Habitantes en materia de defensa y procedimientos de participación. En este marco la Dirección propicia el seguimiento a las y los participantes de nuestros procesos de capacitación, que para este informe suman más de 350 líderes y lideresas comunales.

Por su parte las Municipalidades constituyen una de las bases del desarrollo y del sistema político costarricense. Por su función de Gobiernos Locales gravitan en la realidad cotidiana de los y las habitantes convirtiéndose en escuelas de participación; si la relación Gobierno Local-Habitante es insatisfactoria se refuerza el desaliento ciudadano, pero si el binomio Gobierno Local-habitantes se transforma en procesos efectivos, con representación responsable y transparencia entre otros, se puede reforzar la credibilidad en el sistema democrático.

La modificación de elección popular que han tenido las alcaldías en nuestro país, ha facilitado y ampliado las oportunidades de trabajo a la Dirección en iniciativas de participación impulsadas por los Gobiernos Locales.

En este campo destaca la coordinación con el Proyecto PRODELO financiado por la GTZ, donde el aporte se orientó a complementar el tema de la planificación estratégica y los Gobiernos Locales, evidenciando las necesidades particulares de grupos tradicionalmente excluidos de la planificación y acción municipales, tales como personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, jóvenes y otros. Estas experiencias se desarrollaron principalmente en el Área Metropolitana, y la coordinación ha dado como resultado la firma de un convenio con este proyecto así como con PROOSA también financiado por GTZ para coordinar acciones en otros campos.

## **B. CAPACITACIÓN Y DIVULGACIÓN: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS, MEDIACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO PARA LA ORGANIZACIÓN EN LA DEFENSA DE DERECHOS**

En el marco de las actividades de capacitación, promoción y divulgación de los derechos humanos, se constató la necesidad de reflexionar y revisar tanto los conocimientos como los instrumentos de participación, así como los valores individuales y colectivos que fundamentan su ejercicio en la comunidad nacional.

La intervención de la Defensoría a través del acompañamiento y la mediación, se concibe como una forma de articular intereses diversos pero convergentes. Significa instaurar capacidad para interpretar situaciones deseadas, tanto en las y los funcionarios públicos como en la sociedad civil, constituyendo la información legal, técnica, valorativa y conceptual en instrumentos esenciales para fundamentar los cambios cuyo objetivo último es un Sector Público comprometido con los grupos vulnerables con niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones. Sólo a través de la participación ciudadana, los derechos humanos saldrán del texto y se convertirán en actos conscientes y enriquecedores que harán mejores personas a quienes los ejerciten.



La participación debe transferir los resultados al mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes, pero principalmente a la sostenibilidad democrática en una sociedad, de esta manera, coadyuva a encauzar la toma de decisiones en todos los niveles, económicos, sociales, culturales y políticas mediante acciones colectivas, apoyadas éstas en el conocimiento, interiorización y ejercicio pleno. Dentro de esta perspectiva se ha visto como prioritario acercar a las y los habitantes al conocimiento de la administración de los recursos públicos, en lo referente a las técnicas de análisis financiero y control administrativo. El reto que significa asumir este propósito es superior a las posibilidades reales de la Defensoría y de cualquier institución, porque los cambios que requieren obligan a una transformación de los procesos de formación ciudadana y del ejercicio del poder.

La sostenibilidad democrática requiere el mayor esfuerzo institucional para abrir espacios, para dar existencia real a la rendición de cuentas y a la participación, dando forma a todas las reglas, procedimientos y valores que entran en juego. La sostenibilidad democrática se convierte en un norte que legitima las instituciones y exige mejores respuestas a los grupos vulnerados en las diferentes dimensiones y facetas, sean éstas económicas, políticas, sociales o culturales.

### **1. Acciones con Contralorías de Servicios**

El proceso inicia con un diagnóstico de situación, visitas y entrevista que el equipo de la Dirección de Promoción y Divulgación hiciera a las y los Contralores de Servicio de las diferentes instituciones del Estado.

Al documento que recoge estos resultados se le adicionó información sobre participación, trato ciudadano y rendición de cuentas, así como un aparte de la Defensoría de los Habitantes, su ámbito de acción, procedimientos para un reclamo o queja, el esquema funcional. Finaliza con una propuesta de coordinación y capacitación de la Defensoría de los Habitantes y estos entes contralores. El objetivo de esta publicación es retomar el proceso de intercambio para retroalimentar el trabajo que realizan ambas instancias.

El documento fue revisado en el marco del Encuentro Nacional de Contralores, titulado "Contralorías de Servicios, protagonistas de los procesos de transparencia, rendición de cuentas y defensa de los derechos humanos" el cual se realizó en junio del 2003. A esta actividad asistieron 80 personas, provenientes de diferentes lugares del país: Turrialba, Puerto Cortés, Poás, Barranca, Cervantes, Puriscal, Jicaral de Puntarenas, Corralillo de Cartago, Chacarita de Puntarenas, Guápiles, provincia de Limón, Liberia, Abangares, Puntarenas Centro, Paraíso de Cartago y Corralillo de Guanacaste. Son funcionario/as contralores de casi todas las instituciones del sector público.

Como resultado de este Encuentro se diseñó un programa de capacitación, que se encuentra en ejecución.

Este proceso dio inicio con el primer curso dirigido a un grupo de 25 contralores y contraloras, en el mes de febrero, que finalizó en el mes de abril. El curso se estructuró en ocho sesiones de cuatro horas cada una. El Proyecto Estado de la Nación participa en este proceso con el marco conceptual del estado de la democracia en Costa Rica, el papel de las instituciones públicas en la calidad de esa democracia y el papel de la sociedad civil.

El programa tiene contenidos tales como: buen trato ciudadano, la rendición de cuentas los deberes y derechos de los y las funcionarias públicas, Ley General de la Administración Pública. También incluye las competencias de las instituciones creadas para el control interinstitucional, para el control ciudadano y los entes creados para regular servicios.

Se analizan seis leyes en sesiones diferentes por considerarlas importantes en las relaciones cotidianas que mantienen estos funcionarios y funcionarias con los y las usuarias, desde la perspectiva de los derechos humanos y el rol en los procesos de equidad: Ley 7600 para la protección de las personas con discapacidad, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley del Adulto Mayor, Ley 8239 sobre los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados, Ley 8220 sobre protección al ciudadano del exceso de trámites, Ley General V.I.H/SIDA. Estos temas son desarrollados por el equipo de trabajo de la Dirección.

La Escuela Judicial desarrolla el tema de Conciliación y Procesos de Negociación, la Contraloría General de la República tiene a cargo la Ley del Control Interno.

Esta alianza con instituciones de credibilidad y respeto pretende ofrecerles a los y las contraloras de servicio una capacitación de calidad que responda a sus necesidades y que sea de utilidad para estos importantes funcionarios y funcionarias cuyo fin último es el beneficio que se genera a los y las habitantes del país.

Está planificado realizar dos programas más de capacitación dirigido a este sector de funcionarias y funcionarios públicos para este año. Es interés de esta Dirección fortalecer las relaciones de capacitación con las y los usuarios por intermedio de las Contralorías. Este trabajo ha posibilitado el acercamiento con las Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social y se planifica una acción conjunta hacia las Juntas de Salud para brindarles la información e instrumentos requeridos para que estas instancias se conviertan realmente en órganos de participación y control, que garantice a la ciudadanía la transparencia en el ejercicio de la función pública y permita fortalecer de esta forma el sistema de seguridad social del país, bastión claro del desarrollo alcanzado.

Por eso se considera que el fin de este programa de capacitación es fortalecer estas nuevas unidades llamadas a cumplir un papel fundamental en el proceso de sostenibilidad de la democracia, por medio de la capacitación, cuyo componente más importante es el enfoque desde una perspectiva del respeto a los derechos humanos en el ejercicio de la función pública, además de establecer una coordinación permanente que nos ayude a identificar las necesidades de capacitación de los diferentes públicos usuarios de los servicios que prestan estas instituciones, respondiendo con capacitación oportuna y adecuada.

## **2. Coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones, (OIM) “Información y Capacitación para la Comunidad Educativa”**

Tomando en cuenta los temas de trabajo que son prioritarios para esta Dirección en cuanto a la divulgación de derechos, en la práctica se han identificado vacíos en el conocimiento de distintas normativas que son requeridas por los y las docentes en el ejercicio de su función y que benefician la forma y calidad de la educación del país en general y particularmente en las y los estudiantes con algún tipo de discapacidad que requieren de atención especializada.

Al encontrar funcionarios y funcionarias que realizan un esfuerzo importante en garantizar la atención y la igualdad de oportunidades para todos y todas, pero no cuentan con la información y herramientas necesarias para hacerlo, es que se convierte este tema en prioritario para este periodo, lo que obliga a buscar aliados con un interés similar que con su labor dotan de información y recursos a la comunidad educativa con el fin de disminuir la dificultad en la equidad de la enseñanza.

En este caso fue oportuno la relación con la OIM quien entre sus múltiples actividades ejecuta la segunda Segunda Fase del Programa, *“Ampliación y fortalecimiento de las mejores prácticas de la Primera Fase del Programa, para extender los beneficios de la capacidad instalada en las comunidades educativas”*.

Este programa es financiado por la Fundación CR-USA (Costa Rica – Estados Unidos) para la Cooperación y tiene como objetivo optimizar, consolidar, e institucionalizar la inversión realizada por el Programa *“Ampliación del Sistema Educativo Costarricense en Comunidades Afectadas por Migración Nicaragüense Relacionada con el Huracán Mitch”*.

Dicho programa apoyó al Ministerio de Educación con obras de infraestructura, capacitación y dotación de 56.000 artículos de material didáctico para el desarrollo de la inteligencia transfiriendo los conocimientos y experiencias hacia una mayor integración comunal y el mejoramiento de la calidad de la educación. El aprovechamiento de tan significativa inversión se realizó en tres ejes fundamentales:

La institucionalización de la mediación como un nuevo modelo pedagógico que contribuya con la recuperación escolar y el fortalecimiento de la autoestima de la población estudiantil. La sostenibilidad de los procesos de capacitación mediante la conformación de Comités de Apoyo Autogestionarios en las instituciones educativas por el Programa; y la optimización del uso y mantenimiento de la infraestructura escolar y del recurso didáctico, trascendiendo la mediación escolar a la comunidad organizada.

De esta forma y en coordinación con los objetivos anteriores se definieron en conjunto cuatro talleres dirigidos a las y los educadores de las diferentes escuelas prioritarias del proyecto anterior. En una jornada de cuatro días asistieron 164 personas de 30 escuelas del Area Metropolitana, durante las horas de trabajo se abarcaron los siguientes temas:

- Derechos Humanos y Derechos Fundamentales
- Sala Constitucional: Recurso de Amparo y Habeas Corpus
- Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia
- Hostigamiento Sexual
- Derechos Humanos de las personas con Discapacidad
- Derechos Humanos de las personas Migrantes
- Recurso de Amparo presentado ante la Sala Constitucional, por parte de la Defensoría de los Habitantes, relacionado con los 200 días lectivos.

Para el desarrollo de los temas se dotó de material didáctico a las y los educadores con autorización para ser reproducido como sustento a su labor diaria.

Este grupo de docentes adquirió las herramientas y destrezas y cuenta con el material para reproducir en sus respectivas escuelas la capacitación recibida.

### **3. Procesos de rendición de cuentas en comunidades**

#### **a. Accionar en el Cantón de Desamparados y gestión municipal**

En este cantón se realizaron dos trabajos, uno de acompañamiento a la comunidad en el proceso de realización del Plan Estratégico de la Municipalidad de Desamparados, (Proyecto GTZ-IFAM) y coordinación con la Fundación Promotora de la Vivienda (FUPROVI) que trabaja con recursos de la cooperación sueca y cuyo objetivo en ambos es el de lograr reforzar elementos hacia la construcción de ciudadanía activa y la incorporación de perspectivas de inclusión. En ambos casos además de compartir objetivos, los dos proyectos son ejecutados

con el auspicio de la cooperación de países europeos. Es importante y necesario fortalecer estas prácticas como formas de maximizar los recursos de cooperación técnica y financiera que recibe el país. También es en ese cantón donde surge la idea de identificar las inquietudes generalizadas en materia de necesidades educativas especiales que tiene la comunidad, para la atención de este tema debido a la complejidad se conformó una comisión ad-hoc con funcionarias y funcionarios públicos.

Esta zona se identifica como prioritaria a partir de la situación anterior, así como por los resultados de un conjunto de actividades realizadas con la Dirección Regional y los circuitos educativos del Ministerio de Educación, quienes en distintas ocasiones han solicitado la programación de eventos de capacitación, así como seguimiento de acciones en la temática definida como prioritaria.

El punto de partida para el acompañamiento y la mediación en materia de discapacidad surge en las actividades realizadas en la Escuela de Dos Cercas durante el 2002, en la que se contó con la presencia de docentes de las Escuelas Reverendo Schmitz, República de Haití y República de Panamá, así como un conjunto de madres de familia, todos y todas con disposición al trabajo comunitario y la necesidad de buscar soluciones a problemas en los distintos campos del quehacer institucional y de la vida en comunidad.

#### **b. Plan Estratégico Municipal en el Cantón de Desamparados**

Todas aquellas iniciativas que promuevan mejorar la relación entre la sociedad civil y los Gobiernos Locales se visualizan como una sumatoria a nuestros esfuerzos. De allí que se haya tomado la decisión de coordinar acciones con el proyecto PRODELO-IFAM/GTZ, cuyo objetivo es el fortalecimiento de procesos de desarrollo local para el mejoramiento de la calidad de vida de la población menos favorecida, mediante la protección del ambiente, la disminución de la pobreza y el desarrollo económico local.

En este sentido se han definido los niveles de coordinación en las áreas geográficas de incidencia. Establecer este nexo de colaboración contribuye a proyectar la capacitación en derechos humanos, como un eje integrado, en aquellos lugares sobre todo del Gran Área Metropolitana y otras localidades de interés. En el programa de planeamiento estratégico desarrollado con la Municipalidad de Desamparados se participó con la producción de material divulgativo y se complementó el ejercicio de planificación con la perspectiva inclusiva de grupos cuyos derechos son limitados en la sociedad, entre ellos personas con discapacidad, y las excluidas por género y edad, es decir una planificación con enfoque de derechos humanos. De esta forma representantes del equipo participaron en tres encuentros distritales con una asistencia de más de 300 personas. Este material didáctico ha resultado valioso y es complementario al material de participación ciudadana.

La Defensoría también participó en el proceso de planeamiento estratégico de la Municipalidad de Aserri en su etapa final. Una vez realizado el Plan Estratégico Municipal se requiere incentivar a la población participante en el seguimiento de los compromisos ahí planteados. Este seguimiento implica apropiarse del plan y conocer el presupuesto, definir los mecanismos y instrumentos necesarios para monitorearlo.

#### **c. Rendición de Cuentas y Construcción de Ciudadanía**

La Defensoría asumió la capacitación en temas de promoción y defensa de derechos en un programa en coordinación con FUPROVI. Esta organización asumió la capacitación en temas de organización y formulación de proyectos. Durante julio y agosto del 2003 se desarrollaron

actividades por parte de la Defensoría, el grupo beneficiario estaba compuesto por hombres y mujeres líderes comunales procedentes de distintos distritos del Cantón Central que asistieron regularmente a las actividades durante seis meses. Posterior a este proceso se desarrollarán actividades de seguimiento al grupo; de la misma forma en que se ha realizado este proceso en comunidades urbanas.

Contenidos del programa de capacitación:

- Tema 1: Defensoría de los Habitantes, Procedimientos de defensa, Revisión de estadísticas y análisis de casos
- Tema 2: Ley General de la Administración Pública, Derechos y Deberes de las y los administrados y de las y los funcionarios públicos, Trato ciudadano, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos
- Tema 3: Sala Constitucional: Recursos de amparo, Acción de inconstitucionalidad, Recurso de Hábeas Corpus.
- Tema 4: Otros mecanismos de defensa: ARESEP, Defensoría del Consumidor, Contraloría General de la República, Contralorías de Servicios.**
- Tema 5: Desarrollo humano y participación ciudadana
- Tema 6: El Estado de la Democracia en Costa Rica, Revisión de dos estudios: la Tolerancia en Costa Rica y la Auditoría Ciudadana.

#### **d. Proceso de Participación y Negociación. El caso de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela**

La vinculación con este proceso se realiza a partir del interés de la Dirección de Calidad de Vida, que tuvo a su cargo la investigación de la problemática generada en la zona de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela, los cuales en diferentes momentos del año se rebalsan y provocan daños en las viviendas e infraestructuras y ponen en riesgo la salud y vida de los vecinos. Al planteamiento realizado, esta Dirección sugirió un proceso participativo de información, considerando una serie de eventos para cada sector involucrado; sociedad civil, sociedades de usuarios e instituciones, finalizando con una actividad que involucrara a todos los grupos, para la toma de acuerdos y responsabilidades. El objetivo fue establecer una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, que les permitiera resolver la problemática de inundación y contaminación en los Barrios San José y Tambor de Alajuela.

Entre otras acciones se realizó una jornada de trabajo con las instituciones involucradas en la problemática: Municipalidad de Alajuela, Departamento de Aguas del MINAE, SENARA, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Defensoría de los Habitantes; donde se establecieron una serie de planteamientos de orden técnico e institucional, para abordar la problemática.

Posteriormente se realizó un encuentro con representantes de barrios, urbanizaciones afectadas y asociaciones de desarrollo, quienes tuvieron la oportunidad de conocer el origen del problema y la propuesta de las instituciones así como plantear sus inquietudes.

Representantes de las sociedades de usuarios se reunieron posteriormente, con el mismo propósito. Al finalizar el proceso de consulta, respuestas e informes, se estableció una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, para resolver la problemática enunciada. A esta actividad asistieron representantes de todos los sectores participantes del proceso, con el acompañamiento de la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría y de esta Dirección. Este proceso ha sido participativo y transparente, lo que redimensiona el concepto de democracia porque fortalece la participación responsable. Los participantes al contar con

información les resulta más fácil la rendición de cuentas por parte de las instituciones. De este proceso todas las partes han aprendido, porque se ha informado y solicitado cuentas, se han asumido responsabilidades desde el rol que juega en su comunidad: como vecinos y vecinas, funcionarios y funcionarias o como líder o lidereza. El resultado final será responsabilidad de todos y todas las personas involucradas.

#### **4. Trabajo en Territorios y Pueblos Indígenas**

##### **a. Proceso de Rendición de Cuentas sobre la problemática indígena**

La Asociación Cultural Ngöbegue, informó a la Dirección de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes, la intención de organizar un proceso de rendición de cuentas sobre la situación problemática de los territorios indígenas y que requiere respuestas de las instituciones públicas. Consideraron que para lograr respuestas válidas requerían de la coordinación y acompañamiento de la Defensoría.

La comisión encargada de dar seguimiento al proceso quedó conformada por las y los miembros de la Asociación Indígena Ngobegue, la Asociación IXACAVAA, la Mesa Nacional Indígena, la Asociación Regional Aborigen del Dikes- ARADIKES, además representantes de las Direcciones de Protección Especial y Promoción y Divulgación de la Defensoría.

En cumplimiento de las actividades de la Comisión se realizaron reuniones periódicas hasta fines del año 2003, en las que se analizaron documentos y propuestas de los distintos representantes sobre definición de roles; compromisos; cronograma de actividades; distribución de tareas y aspectos logísticos.

A partir del año 2004, por razones de funcionamiento interno algunas de las organizaciones han dejado de participar, asunto que preocupa a los representantes que permanecen. Se está en un punto de definición, respecto a quienes serán las organizaciones que continúen el proceso de rendición de cuentas para reasignar las responsabilidades respectivas.

La Mesa Nacional Indígena y la Asociación Regional Aborigen del Dikes- ARADIKES han manifestando su interés de que la Defensoría continúe con el seguimiento a esta iniciativa, asumiendo la convocatoria y la conducción del proceso de investigación dirigido a las instituciones. Estas organizaciones se responsabilizarían del mecanismo de comunicación con los territorios indígenas, así como de la participación activa en las etapas posteriores del proceso. Desde el punto de vista metodológico es un proceso novedoso, porque ha obligado a los grupos indígenas a revisar su accionar, especialmente sus fortalezas en cuanto a relaciones, porque conceptualmente se han podido identificar claridades y conjunción de intereses, no así en la continuidad organizativa.

Este proceso es coordinado al interior de la Defensoría por las Áreas de Protección Especial y Promoción y Divulgación y se encuentra en su etapa de redefinición.

##### **b. Las comunidades Ngobes entre Costa Rica y Panamá. Acciones interfronterizas entre proyectos e instituciones centroamericanas de derechos humanos**

La Dirección en su accionar contactó en la zona sur con el Proyecto PROOSA que se desarrolla mediante un convenio de cooperación entre GTZ y el Área de Conservación de Osa a través de SINAC-MINAE, que abarca en su área de acción a cinco territorios indígenas Ngobes, que como resultado de un diagnóstico se identifican una serie de elementos que inciden en la calidad de

vida de sus habitantes, destacan falta de oportunidades laborales, pocas alternativas productivas y por lo tanto una deficiente alimentación.

La Dirección de Promoción, comienza a conocer la realidad de los cinco territorios ngobes comprendidos en esa zona: Alto Laguna, Alto San Antonio, Coto Brus, Abrojo Montezuma y Conte Burica constatando su aislamiento, falta de apoyo y desatención por parte de las instituciones. Las poblaciones históricamente han tenido movimientos migratorios constantes entre ambos Costa Rica y Panamá, en el pasado han hecho planteamientos a los dos gobiernos, para analizar y enfrentar problemáticas compartidas.

Por otra parte, Alemania a través de GTZ ha venido desarrollando en los últimos años en la Provincia de Chiriquí, Panamá, un proyecto que se encuentra en su fase final, sobre agroforestería con las comunidades indígenas Ngobes ubicadas en esa zona. Ante estas condiciones se ha considerado importante unificar esfuerzos de los distintos actores involucrados entre los que destacan las oficinas de Ombudsman de ambos países, así como de las agencias cooperantes para potenciar los resultados en beneficio de una población tan particular como la población indígena Ngobes y Guaymi asentada en la zona transfronteriza. Esta iniciativa responde a cabalidad con los resultados e inquietudes provenientes del Taller Centroamericano de Difusión y Educación en Derechos Humanos ejecutado en la primera fase del Proyecto de cooperación externa.

Las experiencias desarrolladas con anterioridad, así como las actuales perspectivas en el contexto de las comunidades indígenas, permiten abordar el tema de los derechos humanos en esos territorios, considerando el papel de las instituciones y la función de ambos organismos del Ombudsman, tanto en Panamá como en Costa Rica, como entes fundamentales del control y seguimiento a la función pública. Esta tarea será responsabilidad de las unidades técnicas de promoción y educación en ambas oficinas centroamericanas en coordinación con las unidades encargadas de la atención de las denuncias de este sector de población.

Lo anterior resalta la importancia de desarrollar alternativas piloto de coordinación que puedan fortalecer lazos de trabajo en la búsqueda de mayor efectividad en la acción institucional y el intercambio de experiencias de trabajo binacional, cuyos resultados podrían propiciar la ejecución de un proyecto conjunto sobre la problemática indígena transfronteriza, que involucre a las comunidades ngobes de ambos países y paralelamente se promueva el acercamiento entre las unidades de Promoción y Divulgación de ambas Defensorías y de las áreas de atención en el campo de la Defensa, que manejan el tema indígena.

**c. Colaboración con el Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de Vida en la Comunidad Indígena Chirripó Cabécar”**

Con la participación de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Defensoría de los Habitantes ha acompañado esta iniciativa interinstitucional.

La Defensoría con su participación a través de las Direcciones de Protección Especial y Promoción intentan cumplir con el compromiso de protección de los derechos de todas las personas, en especial de aquellas que requieren de una acción más decidida en políticas públicas por parte del Estado. En este proyecto se pretende que las instituciones ejecutoras garanticen la participación comunal, para incorporar las características culturales de los pueblos indígenas participantes, en el proceso de mejoramiento de la estructura unitaria de las escuelas.



Esta iniciativa pretende contribuir a diseñar una nueva propuesta de intervención de las instituciones para con los grupos indígenas. Esta es una forma más que identifica la Dirección para construir nuevas alianzas con el resto de las instituciones del sector público, que facilite la solución de los problemas comunales, en este caso la Defensoría insiste que se debe retomar los aspectos culturales y también el nivel de rezago socioeconómico en que se encuentran estas comunidades.

En nuestro país se reconocen ocho grupos indígenas, que ocupan en datos aproximados, según el último censo de la población (2000) el 1.7 % de la población total del país en condiciones de gran vulnerabilidad. Estas comunidades indígenas representan un porcentaje pequeño en términos cuantitativos, sin embargo son una parte importantes de nuestro pasado y presente cultural, que exige solidaridad hacia el alcance de la equidad y la sostenibilidad.

Por eso la demanda por los derechos humanos de los pueblos indígenas y la lucha por los derechos culturales es una relación inseparable. La Defensoría ha acogido y acompaña sus luchas porque es una deber ineludible: deben buscarse oportunidades para posibilitar calidad de vida y bienestar social, con iniciativas como estas.

Lamentablemente las necesidades de los pueblos indígenas no han sido tomadas en cuenta con la debida insistencia para definir políticas públicas de desarrollo humano, lo que incrementa su situación de vulnerabilidad y desventaja con respecto al resto de la población.

Recordemos algunas situaciones:

La Defensoría de los Habitantes por su magistratura de influencia parte de la realidad existente y afirma su compromiso en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas otorgándoles herramientas para que éstos sean partícipes y defensores de los derechos que les son propios por su condición humana, otorgando un carácter prioritario al reconocimiento y divulgación de sus propias identidades. Involucra en este esfuerzo no solo a las y los funcionarios públicos que prestan sus servicios en las zonas denominadas indígenas, sino también a las personas que conforman la sociedad civil en sus distintas representaciones comunales, indicando que los derechos deben ser comprendidos, interiorizados y puestos en práctica en todos sus aspectos y que su participación también es vital en la construcción de una sociedad sin exclusiones.

Las políticas nacionales de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida para los pueblos indígenas dependen del respeto de las consideraciones culturales que le son propias a cada uno de los ocho grupos indígenas en nuestro país, se parte de la realidad y la importancia de la identidad como elemento definitorio para la ejecución de cualquier política.

Con el proyecto "Mejoramiento del Saneamiento Básico en Escuelas de la Reserva Indígena Chirripó-Cabécar" se pretende implementar medidas que mejoren las deficiencias en la infraestructura sanitaria en las escuelas de la Reserva, incorporando a las comunidades en forma participativa y dar a conocer técnicas básicas de protección de la salud y el medio ambiente. Para ello se utilizan los enlaces institucionales por su conocimiento para la implementación de éste proyecto, ya que la práctica nos indica que los adecuados niveles de salubridad permitirán disminuir los índices de enfermedades propias de la mala higiene.

Esta propuesta pretende tomar en cuenta aspectos culturales propios del grupo Cabécar como elemento básico para asegurar así la permanencia de las mejoras y el respeto de las mismas con las particularidades de la vida cotidiana de esa comunidad.

Además, estas políticas deben tomar en cuenta que el abandono histórico que refleja un empobrecimiento lo que ha fomentado la desconfianza y la apatía. No es un capricho vivir en situaciones precarias y tener conductas que desmejoran la calidad de salud, debe existir un esfuerzo mayor para destinar recursos que permitan su desarrollo en armonía y respeto de las tradiciones culturales que le son propias, se debe partir por las formas en que estas poblaciones han dado respuesta a su situación de salud en muchas localidades aún sin apoyo del Estado como lo reflejan los datos de los Balances de Salud en esta comunidad, solamente el 0.90% de la población utiliza los servicios del Hospital William Allen en Turrialba, lo que indica que se deben tener presentes los recursos, conocimientos y personas que curan física y espiritualmente de esta población como forma ancestral.

La Defensoría de los Habitantes a partir de las denuncias recibidas ha determinado y enfatizado a las instituciones correspondientes las necesidades de estos grupos, específicamente en materia de salud detectando lo siguiente:

- -Insuficiencia en el número de EBAIS y ATAPS dentro de los Territorios Indígenas.
- -Ausencia de traductores de las lenguas indígenas.
- -Resulta necesario que las prescripciones escritas sean expedidas tanto en español como en la lengua hablada en la respectiva comunidad indígena, situación que permitirá que la prescripción médica sea acatada correctamente.
- -Deben armonizarse las medidas sanitarias con las costumbres, prácticas religiosas o culturales propias de cada comunidad indígena.
- -Se requiere la modificación de los horarios de atención de acuerdo a las particularidades de cada comunidad indígena.
- -Falta identificar las necesidades particulares según condición de género y edad.

Paralelamente a estas carencias es necesario resaltar la labor realizada por las y los funcionarios de salud destacados en la zona de Grano de Oro de Turrialba, particularmente las personas que laboran en los EBAIS y en la Dirección Regional de la zona, quienes han gestionado la modificación del modelo tradicional de atención médica, adaptándolo a las características propias de los Territorios Indígenas de Alto y Bajo Chirripó. Sin embargo; también debe señalarse que este proceso recién inicia y es un esfuerzo particular que puede ser retomado como ejemplo para un cambio en la gestión institucional de la Caja Costarricense del Seguro Social, en estas áreas.

La Defensoría de los Habitantes reitera que un servicio básico y fundamental como el de salud, debe contemplar el entorno donde se desarrolla y la población diferenciada hacia la que se dirige y reconoce la necesidad urgente de intervención de las instituciones con formas de atención diferentes a las tradicionales. Al igual que el tema anterior el trabajo es asumido por las direcciones responsables dentro de la institución, Protección Especial y Promoción y Divulgación.

## **5. Apoyo a las gestiones de salud hacia la prevención y la participación.**

### **a. Derechos Humanos VIH/SIDA.**

Debido a la magnitud del problema que representa para el país el avance del VIH/SIDA y la violación de derechos que sufren las personas que viven con VIH/SIDA se incorpora este tema en coordinación directa con la Dirección de Calidad de Vida de esta institución, unidad responsable del tema en la atención de denuncias.

- **Capacitación sobre Derechos Humanos y las personas que viven con SIDA en el trabajo.**

Coordinación con la OIT y la Dirección Calidad de Vida.

Se realizó un programa de capacitación al personal de Asuntos Jurídicos y de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de iniciar un proceso de sensibilización acerca de la necesidad de defensa de los derechos de las personas PVS en todos los espacios, pero principalmente en el aspecto laboral. Se realizaron actividades con cinco grupos que en conjunto significó una cobertura cerca del centenar de funcionarios y funcionarias. Dos se realizaron en San José, uno en Alajuela, otro en Tres Ríos y uno en Liberia.

El tratamiento del tema parte del reconocimiento de los derechos humanos y se complementa con información sociomédica de la enfermedad, análisis de la Ley General del VIH/SIDA y aspectos medulares del Código de Trabajo. La respuesta de los y las funcionarias fue muy positiva, sin embargo señalaron puntos importantes que deberían ser normados para una efectiva protección de la población con VIH positivo y PVS. Indicaron las y los funcionarios que la normativa no genera suficientes instrumentos para lograr que los empleadores no despidan a esta población lo que magnifica su vulnerabilidad.

**b. Otras actividades**

La incorporación del tema implica que este contenido pasa a convertirse en otro eje del trabajo cotidiano. Con recursos del Fondo de Población de Naciones Unidas se trabaja en la producción de material didáctico de apoyo para los procesos de sensibilización y capacitación. Se define como grupos centrales de trabajo los y las jóvenes y las mujeres.

En este sentido se coordina los procesos de capacitación con jóvenes en la frontera norte, con el programa ONU/SIDA.

**6. Capacitación en Derechos Humanos y discapacidad**

**a. Escazú, acompañamiento y mediación para el cumplimiento de la Ley No. 7600**

Al ser el tema de discapacidad de interés público –como lo estipula en el artículo primero de La Ley 7600, “Ley de Igualdad de oportunidades par personas con discapacidad” se deben tomar medidas no sólo jurídicas sino también políticas y sociales que fomenten el trato justo y equitativo de las personas con discapacidad. Esta población a su vez debe ser informada, y capacitada en el ejercicio de sus derechos logrando así que sean sus propios ejecutores y defensores.

Esta iniciativa involucró a la comunidad escazuceña en la promoción y garantía de los derechos de las personas con discapacidad de su cantón, convirtiendo en un elemento central la participación ciudadana, tanto desde las instituciones como de la sociedad civil.

De esta forma se trabaja durante el 2003 con una Comisión que se compromete a coordinar durante el año tanto con la Defensoría de los Habitantes como con la Municipalidad de Escazú. La Comisión fue integrada por: Acueductos y Alcantarillados, el Área de Salud de la Asociación de Servicios Médicos Costarricenses, la Cruz Roja, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Salud, la Policía de Proximidad y la Municipalidad. Entre los grupos de base comunitaria integrados están: La Asociación de Educadores Pensionados, Asociación

ASORESCARI, Juntas de Salud, Casa Pastoral y Asociaciones de Desarrollo de la Nuez, Santa Teresita, Betania de San Rafael, Villa Betina y Bebedero.

Entre los principales problemas identificados por esta Comisión en el cantón de Escazú, se puntualizó y se trabajó sobre el desconocimiento generalizado de la Ley 7600, por medio de actividades de capacitación. Se hizo énfasis en la inadecuada infraestructura de instituciones públicas y privadas, así como en el entorno urbano y áreas recreativas y deportivas del cantón, inaccesibilidad a teléfonos y al transporte público, a la información y al empleo.

La Comisión interinstitucional y comunal trabajó en el seguimiento a dichas necesidades, la acción se orientó en la elaboración y cumplimiento de una agenda de trabajo de consenso que se tradujo en actividades concretas. Se establecieron como prioridades el diagnóstico, la capacitación y los procesos de coordinación interinstitucional.

Para facilitar los procesos de sensibilización a las personas e instituciones en general, la Comisión en coordinación con la Defensoría y la Municipalidad elaboró un diagnóstico integral de la situación de la accesibilidad física al entorno urbano y a la infraestructura de las instituciones públicas de los tres distritos del cantón, San Miguel, San Rafael y San Antonio. El resultado de este trabajo se presentó a las y los jerarcas del cantón, con el propósito de que se tomaran las previsiones presupuestarias para el año 2004, ya que se establecen los problemas más serios de accesibilidad física con las respectivas recomendaciones.

*i. Resumen de actividades realizadas*

<b>Actividades</b>	<b>Participantes</b>
Se presenta solicitud al Concejo Municipal para que incorpore en el presupuesto del año 2004 algunas soluciones para lograr edificaciones accesibles, principalmente en la Sala de Sesiones de la Municipalidad y en el Liceo de Escazú	Concejo Municipal de la Municipalidad de Escazú
Asesoría técnica a la Municipalidad en el proceso de visado de los planos de remodelación de la Escuela Juan XXIII de San Antonio, para que los cambios propuestos garanticen la accesibilidad y cumplan con la Ley 7600.	Centro de Infraestructura Física Educativa (CENIFE), el Concejo Nacional de Rehabilitación y la Municipalidad
Talleres de capacitación y sensibilización acerca de los derechos de las personas con discapacidad. Ley 7600 y otra normativa correlativa.	Funcionarios y funcionarias del Sector Educación
	Comités de barrios, Asociaciones de Desarrollo y padres de familia del Liceo de Escazú
	Funcionarios y funcionarias de los EBAIS de San Miguel y de San Rafael
	Madres y padres de familia del Liceo de Escazú
	Funcionarios y funcionarias del EBAIS de San Antonio
Taller de capacitación acerca de la Ley 7600, con	Maestros y maestras de la Escuela y Kinder

énfasis en el Reglamento Adecuación curricular.	del Centro Educativo Juan XXIII
Talleres de capacitación sobre la Ley integral de la persona adulta mayor en el marco de la Semana de Adulto Mayor.	Personas adultas mayores de distintos grupos
	Funcionarias y funcionarios públicos
Participación en la Feria "Escazú Accesible" en el Centro Comercial Multiplaza, organizada por la Comisión Interinstitucional	Público en General. Además participaron: Escuela Andrea Jiménez con la exposición de trabajos de sus estudiantes, la Asociación de Desarrollo Integral con la venta de material cuyo producto financiará ayudas a personas con discapacidad, los EBAIS, de San Antonio y de San Miguel con de material informativo acerca de sus servicios.

*ii. Acciones Pendientes para el año 2004*

- Se trabaja en el seguimiento a la actividad de los y las jefes de las instituciones para evaluar los compromisos adquiridos en cuanto a la incorporación de partidas en el presupuesto del 2004 para hacer las modificaciones necesarias a las distintas instalaciones públicas y privadas del Cantón de Escazú.
- Entre las actividades de seguimiento se encuentra una con las y los funcionarios de las instituciones que se encargan del visado de planos, para definir concretamente las responsabilidades en cuanto al cumplimiento de la Ley 7600 en la aprobación de planos.
- Coordinar acciones para llevar a cabo un curso de Lesco para funcionarios y funcionarias que atienden público de las distintas instituciones del cantón de Escazú.

**b. Circuitos turísticos ecológicos, científicos, accesibles en la Región Norte del país.**

El Instituto Tecnológico de Costa Rica en su sede Santa Clara-San Carlos desarrolla un programa de fortalecimiento de pequeñas empresas en las localidades de la Región Norte que posibilite fuentes de empleo a grupos de hombres, mujeres y jóvenes que por razones de deterioro social no han logrado insertarse en el mercado laboral. Asimismo plantea apoyar a grupos de pequeños y medianos empresarios en el área del turismo para incorporar el concepto de turismo accesible. Con el fin de lograr sostenibilidad en la temática se tiene prevista la capacitación a las y los docentes en esta materia así como el personal de las distintas instituciones públicas de la zona que de acuerdo a la normativa vigente tienen responsabilidades en el visado de planos constructivos. Otros grupos meta lo constituyen las asociaciones de desarrollo, las y los estudiantes, así como el sector de empresarios turísticos. Se participa además en la evaluación que se realiza de la accesibilidad de los centros turísticos, parques y otros.

El Programa en cuestión tienen cuatro pilares: Educación ambiental, atractivos turísticos, accesibilidad e investigación de especies. Con ello se fortalece la red de ecoturismo científico accesible.

La Defensoría apoya este esfuerzo en el área de accesibilidad con actividades de sensibilización y capacitación dirigido a estos grupos.

La primera fase de sensibilización inició en Venecia con estudiantes y docentes de la carrera de turismo del Colegio. Se realizaron además actividades en Santa Clara, La Fortuna, Caño Negro con estudiantes, docentes y la comunidad. En total se hicieron presentes en las actividades más de 500 personas.

**c. Proyecto de información sobre necesidades de educación especial, para la comunidad educativa**

Como se mencionó anteriormente a partir de los talleres realizados en el Cantón de Desamparados, específicamente en la Escuela de Dos Cercas las madres de familia y las docentes directamente relacionadas con personas con necesidades educativas especiales manifestaron que todas las instituciones que velan por los derechos y que ejecutan acciones para estos grupos de personas, deben replantear la capacitación y las actividades de divulgación con más detalle y que en cada caso se incorporen los procedimientos respectivos, porque existen grandes vacíos de información. Las experiencias vividas en el Sistema Educativo Nacional, al incorporarse la población con algún nivel de discapacidad a las aulas regulares y en relación con los deficientes conocimientos de los derechos, las políticas, los reglamentos, normativas y procedimientos, han ido acumulando conflictos y quejas, que se han manifestado en los distintos escenarios escolares por docentes, administradores y padres de familia. Para hacer frente a estas inquietudes la Dirección de Promoción solicitó colaboración a la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación Pública con el fin de que se identificaran las preguntas más frecuentes realizadas por los distintos sectores que componen la comunidad educativa y se generaran las respuestas en diferentes formatos y en lo posible en forma sencilla y masiva.

Como se hizo referencia en el informe anterior, la Dirección de Educación Especial acogió la propuesta, y se hizo extensiva al Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa, órgano del MEP, y al Consejo de Rehabilitación y Educación Especial. En la realización de la consulta se contó con el apoyo del Despacho del Ministro. Una comisión integrada por funcionarios y funcionarias de las instituciones involucradas planteó el perfil del proyecto cuyo objetivo fue realizar una encuesta nacional dirigida a personas que reciben o atienden consultas sobre asuntos técnicos-docentes, administrativos y legales referentes a la atención de las necesidades educativas especiales, con el fin de hacer publicaciones técnicas que orienten a docentes, profesionales afines, familias y organizaciones sobre este tema.

Se diseñó y aplicó el cuestionario a las y los Asesores Nacionales de Educación Especial, Equipos Regionales Itinerantes, Comités de Apoyo Educativo, Comités de Evaluación, Escuelas en Territorios Indígenas, Centros de Educación Especial, representantes de diferentes sectores educativos, organizaciones afines a la educación especial y la discapacidad. La consulta se realizó a escala nacional con base en un cuestionario que fue distribuido en todo el país, según la división administrativa del MEP.

• **Distribución de cuestionarios según nivel**

Cantidad	Fuentes de consulta
100 boletas, 5 cuestionarios por región educativa	Comités de apoyo educativo
100 boletas, 5 cuestionarios por región educativa	Comités de evaluación
8 boletas (7 de direcciones 1, 2, 3 y 1 de unidocente) por región	Escuelas en territorios indígenas

19 boletas	Escuelas unidocentes
21 boletas	Comité técnicos asesor (Centros de Enseñanza Especial)
1 boleta	Departamento Técnico Jurídico (MEP)
24 boletas	Asesoras Regionales de Educación Especial
8 boletas	Asesoras Nacionales de Educación Especial
20 boletas	Equipos Regionales Itinerantes
2 boletas	Instituto Nacional de Aprendizaje
8 boletas (2 de la línea 800, 3 SILOR, 3 grupos focales)	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
1 boleta	Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa
2 reportes y 2 cuestionarios.	Defensoría de los Habitantes
1 reporte	Sala Constitucional
4 boletas ( 3 estatales, 1 privada)	Universidades
10 boletas	Organizaciones No Gubernamentales vinculadas al tema
1 boletas	COLYPRO
1 boleta	División de Control de Calidad
	<b>328 cuestionarios y 4 reportes</b>

La información recopilada se ha clasificado por áreas temáticas, sean técnico-docentes, administrativas, legales y además se solicitó descripción de casos.

Al finalizar la primera etapa de sistematización de las inquietudes o preguntas frecuentes se obtuvieron los siguientes resultados.

<b>Temas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Subtemas con las tres mayores frecuencias</b>
Técnico-docente	520	Adecuaciones curriculares
	352	Asuntos evaluativos
	270	Atención pedagógica
Administrativa	391	Procedimientos
	184	Aplicación de normas y procedimientos
	47	Capacitación
Legal	565	Ley 7600
	504	Políticas, normativa y procedimientos
Situaciones especiales	24	Pruebas nacionales



Ejemplos de tipos de preguntas

<b><u>Pregunta</u></b>	<b><u>Región</u></b>	<b><u>Fuente</u></b>
Qué metodologías se pueden utilizar para la atención de niños con necesidades educativas especiales?	Guanacaste	Equipo regional itinerante
Cómo determinar el tipo de adecuación curricular del estudiante?	Guanacaste	Equipo regional itinerante
Puede una niña no vidente utilizar las reglas de suma y resta (en el uso del ábaco) durante una prueba de matemáticas?	Guanacaste	Escuela Los Angeles
Cómo se realiza el plan anual para Adecuación Curricular Significativa?	Guanacaste	Escuela Los Angeles
Por qué el MEP no brinda un servicio eficiente en materia de psicopedagogía para atender a niños y niñas de zonas rurales que no tienen acceso a los servicios que hay en las zonas urbanas?	Guanacaste	Escuela Nuevo Amanecer
Qué recursos nos puede ofrecer el MEP para atender eficientemente a niños y niñas con necesidades educativas especiales (ej: niños y niñas con problemas de lenguaje serios, parálisis, sordos, ciegos, etc.)?	Guanacaste	Escuela Nuevo Amanecer

A partir de esta información las instituciones involucradas generan subprogramas para dar cuenta a la población de las respuestas a sus inquietudes. Algunas requerirán trabajo de investigación, documentación y programas de divulgación y capacitación.

A la Defensoría de los Habitantes por medio de la ejecución del Proyecto de cooperación le interesa seleccionar la información para darla a conocer a la comunidad educativa y que permita solucionar los problemas cotidianos que afronta el sistema educativo específicamente en el área de procedimientos legales. Esta información se presentará en distintos formatos. El Cantón prioritario para la devolución es Desamparados por ser la población que generó la temática de investigación.

Al igual que en otros temas este se constituye como eje transversal en los procesos o actividades de capacitación o sensibilización dirigidas a distintos grupos y áreas geográficas.

## **7. Actividad de Promoción y Capacitación en Derechos Humanos y Población Adulta Mayor**

La Defensoría de los Habitantes ha centrado su labor en el estudio de los avances obtenidos en materia de cumplimiento de la normativa adoptada en el marco de la declaratoria de 1999 como Año Internacional de la Persona de Edad.

La Institución plantea tres ejes fundamentales de abordaje del tema de los derechos de la persona adulta mayor:

- políticas públicas equitativas en el contexto social y económico,
- participación activa de las personas adultas mayores y

- el mejoramiento de su calidad de vida.

Integrar la participación de la Persona Adulta en los procesos de desarrollo, conlleva facilitar el acceso a programas sociales y, por ende, el fortalecimiento de éstos como contribución para evitar la discriminación y exclusión social de las personas adultas mayores.

Así se plantea la necesidad de reforzar los programas y coordinar con distintas instituciones que trabajan el tema, la sensibilización y capacitación alrededor del envejecimiento en procura de una sociedad más justa y solidaria.

Dentro de este marco se ha establecido una relación con el Hospital Geriátrico Raúl Blanco Cervantes que consistió en el desarrollo de distintas actividades de capacitación, lo que ha permitido un trabajo coordinado en el nivel técnico y administrativo en la búsqueda de soluciones a dificultades en la prestación de los servicios que brinda este centro médico.

Se desarrollaron temas importantes, orientados al conocimiento e interiorización de distintas normativas que facilitan el buen trato a la población adulta mayor que es atendida por distintos sectores del Hospital. Las funcionarias de la Procuraduría de Nicaragua participaron para un reconocimiento práctico de las metodologías, documentación y formas de coordinación que conlleva este tipo de eventos.

Se contó con la asistencia del cuerpo médico y técnico responsable de la atención, entre ellos especialistas médicos, técnicos(as), enfermeras(os), fisioterapeutas, sociólogos(as), sicólogos(as), invitados del Ministerio de Salud, de la Dirección Central del la Caja Costarricense de Seguro Social, Sociedades Benéficas de la Institución, además de una representación de la población beneficiaria.

Otros contenidos fueron:

Información general acerca del funcionamiento de la Defensoría de los Habitantes y el marco general de los Derechos Humanos. La Ley "Derechos y deberes las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados Ley No. 8239", considerada como fundamental en todo proceso dirigido a funcionarios y funcionarias del sector salud y finalmente se desarrollaron temas específicos sobre derechos de las personas adultas mayores, recursos legales con que cuenta esta población para defender los derechos humanos y fundamentales. Ley integral de la persona Adulta Mayor y también todas las leyes generales que amparan a este sector como son la Ley de Violencia Doméstica, la Constitución Política, la Ley General de los Servicios de Salud, entre otras.

Este proceso de capacitación ha continuado durante el año 2004 en varios procesos de trabajo incorporando distintas unidades y servicios del hospital.

## **C. ACTIVIDADES BINACIONALES Y TRABAJO EN ZONAS FRONTERIZAS**

### **1. Intercambio con Procuradurías de países vecinos**

Como parte de una estrategia de intercambio conceptual y metodológico entre las Defensorías de Nicaragua y Costa Rica, se han ejecutado distintas actividades de intercambio, un programa de trabajo con tres procesos: La primera en Nicaragua, las dos siguientes en Costa Rica. Durante la última semana del mes de abril del 2003, se realizó una pasantía promovida por el Proyecto Promoción y Divulgación de Derechos Humanos a los que asistieron dos funcionarias de la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua, quienes participaron en reuniones de

trabajo y en talleres sobre migración y derechos humanos, dirigidos a funcionarios públicos y a jóvenes, ambos en la Región Norte del país. Las y los participantes de los talleres dejaron en evidencia la necesidad de clarificar mitos, estereotipos, prejuicios y reforzar el conocimiento y procedimientos de aplicación de la normativa costarricense.

En enero del 2003, se programó una segunda pasantía a Costa Rica de funcionarias de la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua de la Dirección de Promoción. El objetivo de la visita fue apoyar la gestión de promoción e intercambio experiencias, metodologías con exposiciones teóricas y prácticas en actividades conjuntas con habitantes de Costa Rica en un encuentro binacional con jóvenes de la zonas fronterizas de Costa Rica y Nicaragua, procedentes de los municipios de ambos países.

A continuación se detallan las actividades realizadas durante dicho período que forman parte de la pasantía de las funcionarias de la Procuraduría de Nicaragua.

- *El programa*

Fecha	Actividad	Participantes
3 de noviembre	--Violencia Estructural e incidencia en la población Adulta Mayor. -Actividad de Participación ciudadana, intercambio de experiencias metodológicas.	-Funcionarios y funcionarias públicas y una representación de personas adultas mayores.
4 de Noviembre	-Charla a funcionarias y funcionarios públicos sobre sus deberes y derechos -Presentación de la Defensoría -Derechos Humanos en Género y Violencia	-Funcionarias y funcionarios públicos y una representación de personas adultas mayores
5 de Noviembre	La casuística en la situación de la persona adulta mayor, según informe de la Defensoría de los Habitantes	Funcionarias/os públicos y una representación de adulto mayor
6 de Noviembre	Rendición de cuentas, caso de los canales de Itiquís	Funcionarios/as públicos del Cantón de Alajuela
7, 8 y 9 de Noviembre	Encuentro binacional	Jóvenes costarricenses y nicaragüenses.

## 2. Proyecto de información sobre documentación para la población inmigrante

Una vez finalizado el proceso de recolección de información que se desarrolló el primer semestre del 2003 y que fue analizado en el informe anterior, se tomó la decisión de iniciar con los temas de categorías migratorias como primer proceso de divulgación. Queda por realizar el montaje y producción de información y requisitos de los procesos de naturalización e inscripción, el acceso a los servicios de salud, educación y empleo.

Este avance ha permitido retroalimentar y coordinar algunos resultados con la Comisión de Información y Promoción del Foro de Migrantes, instancia de coordinación y deliberación de temas migratorios conformada por instituciones públicas, ONG's, organismos internacionales, cuya secretaría técnica es asumida por la Defensoría de los Habitantes.

La información básica para identificar formas comunicativas que den a conocer los procedimientos para la documentación de población residente no autorizada están en su fase

final. Una segunda etapa de esta producción de documentos será incluir los procesos de naturalización, inscripción.

La indocumentación debe prevenirse desde el momento en que las personas interesadas en migrar no han salido del país de origen, en este caso la información está dirigida fundamentalmente a la población nicaragüense, grupo mayoritario de indocumentados en Costa Rica. De esta manera la Dirección de Promoción aprovecha la oportunidad que brinda la relación oficial de coordinación y trabajo con la Dirección de Promoción de la institución homóloga en Nicaragua, Procuraduría de Derechos Humanos, con el propósito de difundir esta información para la defensa y protección de los derechos humanos.

### **3. Acciones de Capacitación en Zonas Fronterizas (Sarapiquí y Zona Norte)**

En la Región Norte del país se realizaron varios talleres sobre derechos humanos y procesos migratorios, con las y los funcionarios públicos y sociedad civil, uno con población inmigrante y dos con jóvenes. En tres de estos talleres se contó con la participación de las funcionarias de la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua. De estas actividades se han identificado necesidades de capacitación y divulgación de derechos, especialmente en:

Procesos de documentación, Discriminación y xenofobia, Seguridad social, acceso en ambos países, Trata y tráfico de personas, Explotación sexual comercial.

La experiencia muestra de manera clara que en las zonas fronterizas entre ambos países se requieren procesos de convivencia y de sensibilización en procura de una vecindad pacífica que busque la solución de conflictos a través de la identificación de las verdaderas causas que inhiben el mejoramiento de su calidad de vida.

El cantón de Sarapiquí está ubicado en la Zona Norte del país, sin embargo las instituciones del Estado brindan la atención desde diferentes centros de coordinación a saber: San Carlos, Heredia o Limón, lo que genera serios problemas de coordinación y un sentimiento de debilidad en los recursos asignados de acuerdo a las necesidades de la población, además este cantón presenta una población flotante de migrantes, en lo fundamental nicaragüenses que se ubican en los estratos de marginalidad del cantón.

Ante estas condiciones las y los funcionarios de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil plantearon la necesidad de apoyo para constituir una red interinstitucional similar a la existente en la Región Norte, que los fortaleciera desde el punto de vista organizativo y político. La Dirección de Promoción, asumió esta tarea dado el interés mostrado por las y los miembros de la red, que pretende como fin último mejorar la coordinación interinstitucional y los aportes del Estado al cantón. En la actualidad estamos en la fase de seguimiento al apoyo brindado durante el 2003. Las actividades realizadas estuvieron dirigidas en lo fundamental a la capacitación interna, en cuanto a diagnósticos acerca de los procesos de la administración pública en la zona, así como las estrategias de intervención, acompañado de iniciativas de capacitación en temáticas tales como, asuntos migratorios, género y participación ciudadana, dirigido a los y las integrantes de la red, así como a los y las habitantes de distintos distritos o poblados.

Como parte del proceso de coordinación interinstitucional desarrollado y atendiendo la problemática diagnosticada, se realizaron varios talleres sobre Derechos Humanos, Género y Violencia Doméstica en coordinación con la Oficina de la Mujer de la Municipalidad y la colaboración e interés de la Pastoral Social de Sarapiquí.

Las mujeres asistentes a las diferentes capacitaciones son en su mayoría nicaragüenses con muchos años de permanencia en el país e indocumentadas, con muy baja escolaridad y/o analfabetas. Otro grupo corresponde a mujeres que son objeto de ayudas por parte de la Pastoral Social de Sarapiquí, en situaciones de extrema pobreza y problemas colaterales de diversa índole entre los cuales la violencia en sus vidas ha sido determinante. Otras son lideresas de la Iglesia Católica o la Iglesia Luterana y hacen un intenso trabajo social en sus comunidades, por esta razón la respuesta fue muy dinámica e intensa. Proviene de lugares muy alejados y con inadecuada cobertura de los servicios básicos, generalmente asentamientos campesinos o fincas privadas, por lo tanto hacen grandes esfuerzos para asistir a las actividades.

En el proceso se constató que estas mujeres no han tenido oportunidades de asistir a actividades de capacitación y además su nivel de instrucción es muy bajo, por lo que fue necesario hacer un esfuerzo para lograr que se integraran e intervinieran en las diferentes fases de la capacitación.

En las mujeres de mayor edad se constató la sobrecarga de abuso sufrido, tanto en el nivel laboral como familiar. En general la profundidad de las vivencias expresadas, muestra a mujeres de gran valor que han enfrentado múltiples experiencias y que a pesar de ese pasado, fueron capaces de orientar su reflexión hacia aspectos mucho más positivos, como la esperanza y decisión de que sus hijas no vivan lo mismo y sus hijos no reproduzcan la violencia. Se señalaron formas de asumir las contradicciones de la vida cotidiana, en el entorno del hogar, del trabajo o de las amistades de sus propias hijas o hijos. Esto permitió que hablaran tomando distancia de sus propias experiencias y la de sus hijos/as, aceptando y reconociendo también sus propios y grandes valores como mujeres.

Queda en evidencia el enorme vacío institucional y la falta de perspectiva de los programas de ayuda social, pero también la carencia de conocimiento de las mujeres respecto a las herramientas para legalizar sus particulares condiciones como migrantes o trabajadoras, todo lo cual las pone en una mayor condición de vulnerabilidad.

A solicitud de las instituciones se generó un trabajo de apoyo a los grupos y organizaciones locales en Asentamientos Campesinos coordinado este proceso con el Instituto de Desarrollo Agrario y el IMAS en la defensa de sus derechos como usuarios y usuarias de los servicios públicos y en fortalecimiento de la capacidad local para el ejercicio de la participación ciudadana, concretamente con Asociaciones de Acueductos, Directivas de Asentamientos Campesinos, Asociaciones de Desarrollo. Estas actividades estuvieron dirigidas a personas en extrema pobreza, beneficiarias del Instituto Mixto de Ayuda Social o de los programas de beneficencia de la Iglesia, que presentan carencias en todas las facetas de su vida familiar colectiva lo que demuestra la necesidad de que las instituciones públicas ubicadas en la zona a través de la red interinstitucional redefinan las formas y modalidades de intervención para poder paliar la situación socioeconómica de estos grupos para que satisfagan al menos parcialmente algunas de sus necesidades básicas.

#### **4. Derechos humanos y abordaje democrático en el tema de seguridad fronteriza. Capacitación a miembros de la Policía en la Región Norte**

En el marco de un Proyecto Regional de Cooperación Fronterizo existente en la Agenda Política Regional, se solicitó la colaboración a esta Dirección para desarrollar talleres sobre el tema: Seguridad, derechos humanos y democracia, a varios grupos de funcionarios de Seguridad Pública.

El grupo de la Fuerza Pública que asistió en su gran mayoría no habían participado del curso de Policía básico impartido por la Escuela Nacional de Policía, en algunos de los casos el grado académico era de primaria completa.

El Módulo de Derechos Humanos y Mecanismos de Defensa, fue desarrollado con estos grupos haciendo énfasis en los valores fundamentales de los derechos, así como las relaciones de poder en una democracia. Esta actividad de capacitación se desarrolló en el marco de un proceso organizado por el Ministerio de Seguridad Pública con una duración de cinco días y con la participación de varias instituciones públicas. Los talleres fueron recibidos por dos grupos acantonados, en el Campamento Policial de Murciélagos en la Cruz, Guanacaste, cantón fronterizo con Nicaragua. Como introducción a un proceso de sensibilización en Derechos Humanos las respuestas fueron exitosas, pero es una población que requiere de mayor capacitación en esta materia, ya que muestran un comportamiento reticente al tratamiento de los distintos grupos humanos, pues su labor en la región está determinada por la función represora que la policía ha utilizado hasta la fecha. Sin duda alguna, ellos tienen una visión enmarcada en el valor civil relacionado con las apreciaciones acerca de los derechos de las personas, pero no se identifican como sujetos de derechos y deberes. No se visualizan a sí mismos como funcionarias y funcionarios públicos, sino como policías. Se identificó también, temor de las respuestas a sus conductas en las relaciones jerárquicas en el sistema policial. Esta actitud debería ser subsanada en el contexto laboral, principalmente ante los requerimientos de la Ley de Policía que exige para el 2005 perfiles académicos diferentes a los que actualmente poseen, para la cual no vislumbran posibilidades de alcanzarlos porque no existe acciones propositivas para estudio de ningún tipo, lo que genera inestabilidad laboral ante la imposibilidad de alcanzar el perfil exigido por la Ley.

Los señalamientos que hicieran los grupos con los que se trabajó, así como el nivel detectado en el conocimiento y ejercicio de los derechos propios y de la población civil, apunta a la necesidad de retomar este grupo en futuras capacitaciones lo cual podría facilitarse en el marco del proceso de intercambios y fortalecimiento de las Contralorías de Servicio, en este caso con la del Ministerio de Seguridad Pública.

Para la Dirección y el Proyecto esta fue la primer experiencia de dirigir una actividad de capacitación de manera exclusiva a la fuerza pública y en un área geográfica como la indicada donde existe gran movilización internacional de población documentada e indocumentada, trata de personas, tráfico de menores, explotación sexual comercial, aunado a pobreza y debilidad en la acción institucional. Debido a esta situación consideramos la posibilidad de reforzar las acciones en estas temáticas y con este grupo de la fuerza pública.

## **5. Encuentro Binacional: Juventud, Desarrollo y Alternativas de Participación**

La Defensoría de los Habitantes con el auspicio del Gobierno de Finlandia, en conjunto con la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), la Municipalidad de Upala, la Municipalidad de Los Chiles, la Municipalidad de Guatuso, la Municipalidad de San Carlos de Nicaragua, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, coordinan acciones con grupos de jóvenes de los cantones fronterizos cuyos resultados están orientados a brindar instrumentos que faciliten el diálogo con el Estado y con agencias cooperantes en la búsqueda de respuestas de sus necesidades. Paralelamente se tiene interés de aportar la visualización de que todo cambio requiere contar con una conciencia crítica acerca de las fuerzas políticas e institucionales de la sociedad.

En una primera etapa se consideró trabajar en los cantones de Upala, Los Chiles, Guatuso y San Carlos de Nicaragua, debido las políticas institucionales de desarrollo y las prioridades asumidas en torno a la juventud que poseen las Municipalidades involucradas.

La propuesta plantea la ejecución dividida en tres fases, en este informe se presentan los resultados del primer evento, denominado Encuentro de juventud, desarrollo y alternativas de participación realizado en de noviembre del 2003 en Río Naranjo de Bagaces, el vecino cantón de Upala.

El Encuentro planteó los siguientes objetivos:

- Identificar el ejercicio de los Derechos Humanos en las situaciones diarias.
- Comprender qué significan los Derechos Humanos desde la perspectiva de los jóvenes.
- Asumir los Derechos Humanos en la participación ciudadana, activa y solidaria en las comunidades fronterizas.
- Fortalecer y desarrollar el vínculo de solidaridad y acercamiento en la solución de los problemas de las zonas fronterizas entre la sociedad civil, las municipalidades de ambos países, el Poder Ejecutivo, instituciones autónomas, organizaciones no gubernamentales y oficina de Ombudsman de Costa Rica y Nicaragua.

Así mismo el trabajo busca que las y los participantes, con su visión de mundo y su propia vida cotidiana construyan el sentido de los Derechos Humanos, la participación y las alternativas de desarrollo de los cuales, las y los capacitadores fueron solamente la correa de transmisión de lo que los textos describen.

El taller se diseñó para estudiar los siguientes temas: Derechos Humanos y Juventud, Rendición de Cuentas y Seguridad Social, procesos migratorios (temas desarrollados por las oficinas de Ombudsman de Nicaragua y Costa Rica) así como identificación de ideas y elaboración de proyectos canalizado a la población en general y a la juventud (desarrollado por la Fundación Promotora de la Vivienda).

Cada tema fue tratado siguiendo el siguiente esquema:

- Conversar para promover ideas,
- Meditar para producir pensamiento,
- Deliberar para opinar y
- Formular para responder

### **Actividades de seguimiento a los resultados del Encuentro**

El paso siguiente, es fortalecer y desarrollar el vínculo de solidaridad y acercamiento locales, en la solución de los problemas de las zonas fronterizas entre la sociedad civil, las municipalidades de ambos países, los poderes ejecutivos, instituciones autónomas, organizaciones no gubernamentales y oficinas de Ombudsman de Costa Rica y Nicaragua.

Se debe realizar un encuentro con los gobiernos locales, las instituciones y las otras instancias regionales fronterizas antes mencionadas, para tratar los temas que surgieron como resultado de la primera etapa de este proyecto, los cuales responden a la necesidades planteadas por las y los jóvenes de las comunidades fronterizas, quienes aportaron con sus vivencias en forma legítima, válida y necesaria.



Asimismo, se debe propiciar el acercamiento con otras instancias para identificar posibles apoyos a proyectos que surjan de este proceso, de tal forma que los problemas identificados encuentren respuesta por parte de las instancias responsables. Sin embargo el principal resultado del Encuentro es que se evidenció la necesidad de propiciar espacios de convivencia que transformen los estereotipos, tabúes y prejuicios entre la población de ambas naciones identificando problemas comunes y abordajes conjuntos. Es necesario dar seguimiento a los resultados del Encuentro. Para tal efecto se han realizado giras de trabajo con funcionarios de FUPROVI para apoyar a los jóvenes en asuntos técnicos. La Procuraduría de Nicaragua definirá las formas de respuesta a los proyectos de los jóvenes de ese país.

Para los próximos meses se programan otros encuentros de jóvenes nicaragüenses y costarricenses, uno en La Cruz, Región Chorotega y otro en El Castillo, departamento Río San Juan.

#### **D. CONCURSO APORTES AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA**

Para la Defensoría de los Habitantes la calidad de vida es fundamental en el desarrollo de los y las habitantes del país, por esa razón sus acciones se centran en fomentar la organización y la participación para alcanzar ese ideal en todas las regiones. Siendo ésta una responsabilidad y un deber contemplado en las múltiples normativas relacionadas con los Derechos Humanos, se debe incentivar la labor de personas y organizaciones que asumen el compromiso de beneficiar con sus acciones a otros grupos, en la búsqueda del mejoramiento y disfrute de condiciones adecuadas para alcanzar esa *calidad de vida*.

El concepto de calidad de vida es dinámico, definible en términos de sus efectos, no solo físicos y biológicos sino también éticos y sociales. La calidad de vida humana se mide por el grado de seguridad de que disfrutan las personas, pero también por el grado de satisfacción que perciben.

El otorgamiento del premio "Aportes al mejoramiento de la Calidad de Vida" pretende reconocer y destacar los aspectos o aportes positivos realizados por distintos sectores de la sociedad, los cuales inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes y contribuyen a perfilar una mejor sociedad basada en: solidaridad contributiva y de seguridad social, protección, conservación y uso sostenible de los recursos, así como la integración de conceptos como equidad e igualdad de oportunidades entre géneros, grupos étnicos, étnicos y según condición de discapacidad, con miras a la búsqueda de la equidad e igualdad de oportunidades en los programas, proyectos o actividades que se postulan.

Esta Dirección asumió el reto de participar y coordinar el Premio *Aportes para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en el año 2003*, como una forma de evidenciar e incentivar esos aspectos positivos en la labor de muchas personas e instancias en todas las comunidades del país. Esta actividad se ejecutó en el 2003 en su edición número XI. Las instituciones organizadoras del Premio son: la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia, el Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de la República, sin embargo la Defensoría tiene la coordinación general del proceso en todas sus fases.

En el ámbito institucional las alianzas son prometedoras, pero el potencial que se puede lograr en términos de relaciones con las organizaciones de base es de vital importancia para potenciar y sostener los resultados del proyecto. En general los postulantes son personas, grupos y organizaciones nacionales y centroamericanas con un gran arraigo, credibilidad, legitimidad y capacidad de convocatoria en sus espacios de acción.

Mediante una jornada de promoción y divulgación y en la alianza con las Universidades Estatales del país, se invitó a participar a más de 400 personas y organizaciones de dentro y fuera del país, lo que permitió contar con una participación de 40 candidaturas de trayectoria reconocida, en diversas áreas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida en general.

Las categorías del concurso son:

**Persona física:** Definido como todo habitante de Costa Rica, independiente de cual sea su edad, posición socioeconómica, sexo, grupo étnico, domicilio (ubicación geográfica), religión, nacionalidad y tendencia política. Para efectos del concurso se considera también como persona física a los seres humanos ya fallecidos.

**Organizaciones de la Sociedad Civil:** Toda organización, ya sea con un marco jurídico o no, que se encuentra fuera de la actividad estatal que no tenga fines de lucro.

**Entidad Privada Productora de Bienes y Servicios:** Es en esencia y de manera excluyente toda persona jurídica no estatal conceptualizada como una persona jurídica privada.

**Entidad pública:** Se refiere a todo ente que se encuentre dentro de la estructura de los poderes de la República y regulado por la Ley General de la Administración Pública.

**Ente Regional Centroamericano:** Es toda Persona física o natural, jurídica u organización de hecho con capacidad jurídica o de actuación que sea habitante o que tenga su sede u opere en Centroamérica y que desarrolle su actividad dentro de los límites de esta área geográfica.

El jurado calificador estuvo compuesto por personas reconocidas en el ámbito nacional e internacional por su importante trayectoria, a nivel académico y profesional: Dra. María Eugenia Bozzolli, Dr. Guido Miranda, Msc. Olga Marta Sánchez Oviedo, Msc. Eugenio Trejos Benavides, Lic. José Manuel Echandi Meza, quienes otorgaron los premios en las categorías anteriores a las siguientes personas:

### Premios otorgados 2003

#### Persona física, premio compartido por:

- **Señora Rita Calderón Araya:** Por su ejemplo y trayectoria de más de 30 años en el ejercicio activo de la participación ciudadana, promoviendo el desarrollo Comunal en la Región Brunca.
- Señora Norma Artavia Jiménez: **Por una vida dedicada a la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Pionera y fundadora de distintas iniciativas de atención y apoyo a esta población.**

#### Organización de la Sociedad Civil

- **Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño:** Por su destacada labor en distintas iniciativas de atención, desarrollo, participación y formación, en beneficio de la niñez y la adolescencia por más de 70 años.
- **Fundación Otto Solera:** Por el ejemplo de solidaridad social mostrada por el Fundador y su familia en beneficio de los sectores más necesitados, a los cuales ha brindado apoyo por más de 15 años.

**Entidad Pública**

- **Programa Bandera Azul Ecológica:** Por su importante labor en la organización y participación ciudadana, posibilitando el desarrollo económico, el uso racional y sostenible de los recursos naturales.

**Entidad Centroamericana**

- **Asociación Casa Alianza:** Por su relevante labor en la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, víctimas del abuso y el abandono social en Centroamérica y Costa Rica.

**E. RESUMEN ESTADÍSTICO DE ACCIONES Y PRODUCCIÓN DE MATERIAL**

Durante el período que nos ocupa se continuó el fortalecimiento del trabajo dirigido al Area Metropolitana, y se consolidaron procesos de intervención con resultados importantes. De igual forma se definieron las acciones de apoyo correspondientes para fortalecer el proceso de descentralización institucional que ejecuta la Defensoría durante la actual gestión.

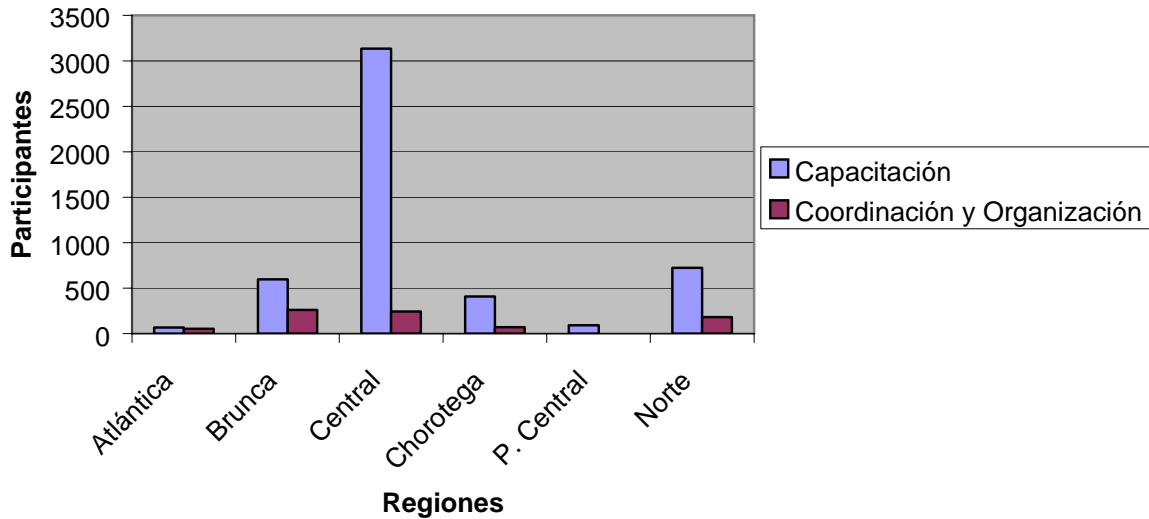
A continuación se presenta un resumen estadístico de las acciones realizadas durante el periodo que nos ocupa. Las actividades representadas por regiones de planificación del país, divididas en dos grandes campos: las que agrupan a todos aquellos eventos de capacitación, como conferencias, charlas, seminarios, talleres o cursos de capacitación, y en el otro grupo todos los eventos de coordinación y organización para el desarrollo de actividades de difusión, divulgación o capacitación tales como: reuniones con grupos, visitas a comunidades, organizaciones o grupos, así como acciones de sensibilización, consulta e inspección.

Por otra parte se hace un desglose de las actividades por eje temático de intervención ubicando el área geográfica de intervención desagregado por cantón con el propósito de identificar de manera más puntual la cobertura en el nivel local.

**Cuadro No. 1**  
**Participantes por Región, en actividades de capacitación,**  
**coordinación y organización. Mayo 2003-Abril 2004.**

	<b>Actividades de Capacitación</b>	<b>de Actividades de Coordinación y Organización</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	<b>5019</b>	<b>812</b>	<b>5831</b>
Atlántica	66	54	<b>120</b>
Brunca	598	261	<b>859</b>
Central	3135	244	<b>3379</b>
Chorotega	408	70	<b>478</b>
P. Central	90	0	<b>90</b>
Norte	722	183	<b>905</b>

**Gráfico No. 1**  
**Participantes en actividades por Región**  
**Mayo 2003-Abril 2004**

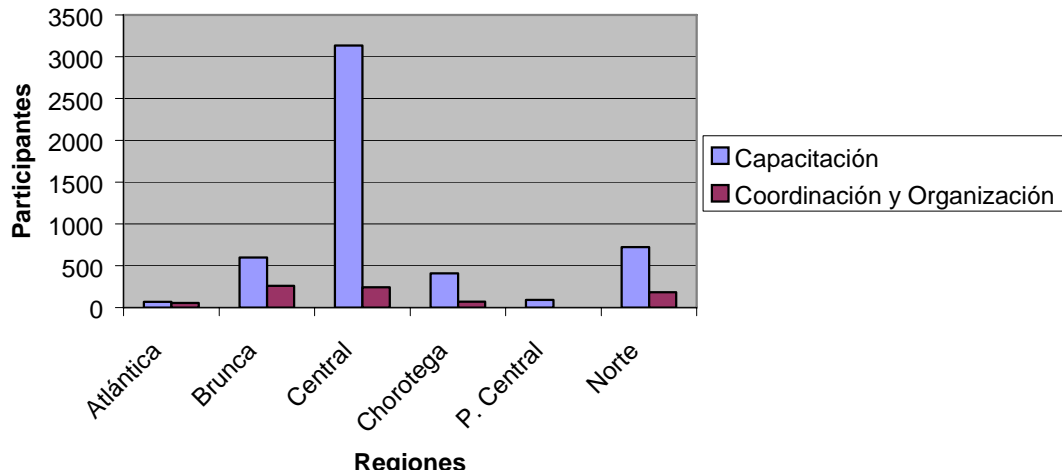


El Cuadro N° 1 presenta la cobertura geográfica de las actividades de capacitación y número de participantes por regiones, junto a las actividades de coordinación y organización. Como se puede observar durante este periodo se tuvo una cobertura directa que alcanzó **5831** personas, con una participación de 5019 personas en actividades de capacitación, acompañamiento y mediación y 812 en actividades de coordinación y organización. Se continúa participando en los procesos de rendición de cuentas y coordinación con proyectos e instituciones con las que se tienen intereses convergentes.

**Cuadro N° 2**  
**Participantes en actividades de capacitación, coordinación y organización**  
**Mayo 2003-Abril 2004.**

	Actividades de Capacitación	Actividades de Coordinación y Organización	Total
<b>Total</b>	<b>5019</b>	<b>812</b>	<b>5831</b>
Atlántica	66	54	<b>120</b>
Brunca	598	261	<b>859</b>
Central	3135	244	<b>3379</b>
Chorotega	408	70	<b>478</b>
P. Central	90	0	<b>90</b>
Norte	722	183	<b>905</b>

**Gráfico No. 2**  
**Participantes en actividades por Región**  
**Mayo 2003-Abril 2004**

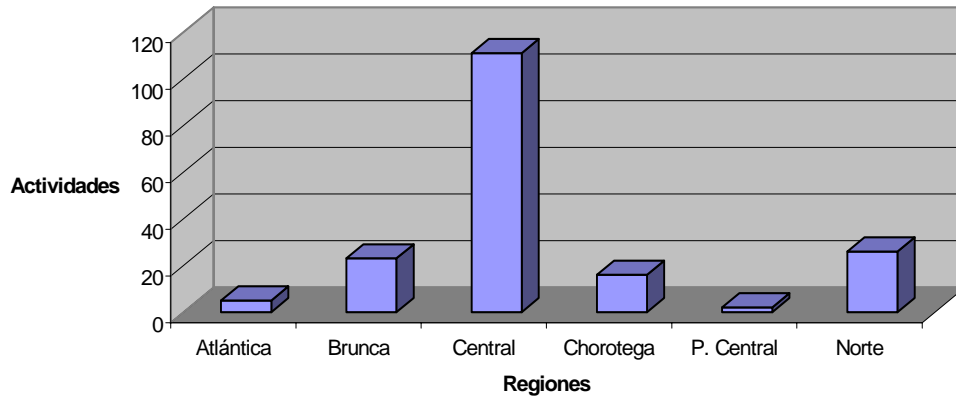


En el gráfico y cuadro anterior se evidencia que las acciones de capacitación se han reforzado en la Región Central con el desarrollo de procesos locales que permiten lograr un mayor impacto y sostenibilidad en las acciones, esto responde a una definición institucional de ampliación de cobertura en el área geográfica de mayor densidad de población.

**Cuadro No. 3**  
**Resumen de actividades por Región**

Región	Número de Actividades
<b>Total</b>	<b>183</b>
Atlántica	5
Brunca	23
Central	111
Chorotega	16
P. Central	2
Huetar Norte	26

**Gráfico N° 3**  
**Actividades por Región**  
**Mayo 2003-Abril 2004**



En el cuadro No. 3 y en el gráfico No. 3 se muestra un resumen del total de actividades realizadas a partir de mayo del 2003 hasta abril del 2004, de acuerdo a las regiones de planificación. Se puede observar que la mayor cantidad de actividades se realizaron en la Región Central obedeciendo fundamentalmente a la incursión que se hace durante los dos últimos años en el Area Metropolitana. Tal y como se expuso, en este período se definieron áreas geográficas prioritarias y procesos de trabajo con el propósito de poder identificar de manera más puntual el impacto de las acciones. Además hay que tener presente que la Región Central concentra al 62,85% del total de habitantes del país, según datos del Censo de Población de julio del 2000.

En el cuadro N°. 4 se presenta el número total de participantes en las actividades de capacitación de acuerdo al eje temático. Es importante aclarar que la información que se brinda en los diferentes ejes temáticos no excluye el tratamiento integral sobre aspectos de exclusión y discriminación a que son sometidos los distintos grupos de la población de la sociedad en su conjunto, constituyéndose estos en ejes transversales de la capacitación

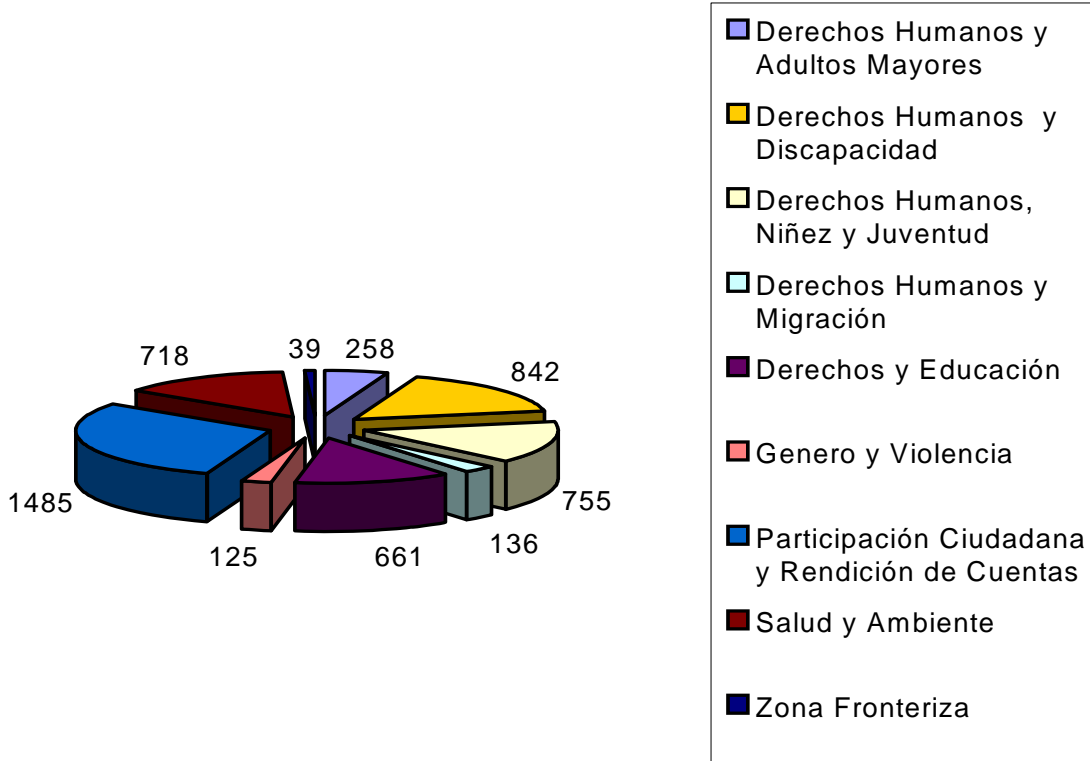
Como se puede apreciar el eje temático de participación ciudadana y rendición de cuentas se convierte en el eje central de las acciones desarrolladas por la Dirección, concentrando 1485 participantes. Además este tema se trata de manera transversal el tratamiento de los ejes temáticos de intervención, así como sucede con los conceptos de respeto a la tolerancia, a la diversidad y el tema de género, lo mismo para otros grupos humanos tradicionalmente excluidos de la sociedad costarricense.

**Cuadro No. 4**  
**Participantes por eje temático en actividades de capacitación**  
**Mayo 2003 - Abril 2004**

<b>Eje temático</b>	<b>Nº. Participantes</b>
<b>Total</b>	<b>5019</b>
Derechos Humanos y personas Adultas Mayores	258
Derechos Humanos y Discapacidad	842
Derechos Humanos, Niñez y Juventud	755
Derechos Humanos y Migración	136
Derechos y Educación	661
Género y Violencia	125
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	1485
Salud y Ambiente	718
Zona Fronteriza (Programa binacional dirigido a fortalecer derechos de los y las jóvenes en forma integral)	39



**Gráfico No. 4**  
**Participantes por Eje Temático**  
**Mayo 2003 – Abril 2004**



En el cuadro No. 2 se desagrega la información de las diferentes actividades de capacitación y acompañamiento realizadas agrupándolas por temas, de igual forma se identifica el cantón de referencia, así como la cantidad de actividades desarrolladas con el propósito de señalar de manera puntual el trabajo en el nivel local e identificar los distintos sitios de la geografía nacional donde se tuvo la oportunidad de desarrollar actividades de información, difusión o capacitación a los distintos sectores de la población. Este apartado de información estadística se presenta como una forma de facilitar la ubicación a las y los lectores. Sin embargo estas actividades se retoman en el análisis de los distintos procesos de acompañamiento y mediación, en la cual se identifican indicadores cualitativos y de impacto en el presente informe.

**Cuadro No. 5**  
**Actividades de capacitación y acompañamiento**  
**por eje temático y cantón**

<b>ACTIVIDADES POR TEMA</b>		<b>CANTON</b>	<b>No. Activ.</b>
<b>Derechos Humanos y Adultos Mayores</b>			<b>6</b>
	Feria Nacional del Adulto Mayor en Nicoya Derechos Humanos Adulto Mayor Derechos Humanos, DHR y Visualización de la violencia del Estado hacia el Adulto Mayor Derechos Humanos y Envejecimiento con Calidad de Vida Actividad de Inauguración del Centro Diurno "El Ratito Feliz"	Nicoya Escazú San José  San José Aguirre	
<b>Derechos Humanos y Discapacidad</b>			<b>14</b>
	Derechos Humanos y Discapacidad Reuniones con representantes de la Comisión de seguimiento al tema de Discapacidad Derechos Humanos, Discapacidad, Niñez y Adolescencia Derechos Humanos DHR y Ley 7600 Derechos Humanos y Discapacidad Actividades Introductorias a Talleres de Sensibilización a la Ley 7600, Proyecto Circuito Turístico TEC-DEFENSORIA en la Región Norte	Escazú Escazú y Mercec  Goicoechea Desamparados San José San Carlos	
<b>Derechos Humanos, Niñez y Juventud</b>			<b>17</b>
	Derechos Humanos, Juventud y Participación Ciudadana Derechos Humanos y Hostigamiento Sexual Derechos Humanos y Juventud Derechos Humanos en la Educación: Código de la Niñez y la Adolescencia y Ley 7600 Derechos Humanos, Código de Niñez y la Adolescencia Derechos Humanos, Jóvenes y Hostigamiento Sexual Derechos Humanos y Código de Niñez y Adolescencia Derechos Humanos Código de Niñez y Adolescencia Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 4" Derechos Humanos Código de Niñez y Adolescencia Taller Ley 7600 y Código de la Niñez y la Adolescencia Derechos Humanos y Jóvenes Taller Ley 7600 y Código de la Niñez y la Adolescencia	Desamparados Naranjo Golfito Goicoechea  Liberia San José Cartago Escazú San José  San José Heredia Tibás Heredia	
<b>Derechos Humanos y Migración</b>			<b>4</b>
	Derechos Humanos y Migración para Funcionarios Públicos Derechos Humanos y Migración Derechos Humanos y Migración Taller de Trata de Migrantes y Trata de personas	La Cruz  Upala Sarapiquí Goicoechea	

<b>Derechos y Comunicación</b>		<b>14</b>
Derechos Humanos y el rol de DHR	San José	
Charla sobre la Defensoría e Instrumentos de los Derechos y Libertades Fundamentales	Liberia	
Charla sobre la Defensoría e Instrumentos de los Derechos y Libertades Fundamentales	Merced	
Charla sobre la Defensoría e Instrumentos de los Derechos y Libertades Fundamentales	Mata Redonda	
Reunión de coordinación Comunidad Indígena de Alto de Laguna	Osa	
Reunión Foro Agenda 21	Osa	
Charla sobre la Defensoría e Instrumentos de los Derechos y Libertades Fundamentales	Hospital	
Derechos Humanos y Saneamiento Ambiental	Turrialba	
Participación en actividad de FUPROVI, Vivienda y Desarrollo Urbano en el GAM	Moravia	
Charla sobre la Defensoría y Mecanismos de Participación Ciudadana	Goicoechea	
Defensoría de los Habitantes y Mecanismos de Participación Ciudadana	Sarapiquí	
Reunión de coordinación con los alcaldes de las zona fronterizas	Upala	
<b>Género y Violencia</b>		
Derechos Humanos y Violencia Doméstica	Sarapiquí	
Feria de la Salud y Charla sobre Violencia Doméstica	Grecia	
<b>Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas</b>		<b>41</b>
Seguimiento al Proceso de participación Ciudadana y rendición de cuentas en Sarapiquí	Sarapiquí	
Rendición de cuentas Emergencias Limón	Limón	
Planes estratégicos de Consejos Distritales	Desamparados	
Derechos Humanos y Participación Ciudadana	Golfito	
Derechos Humanos en la Educación	Golfito	
Derechos Humanos y Abordaje Democrático al tema de Seguridad	La Cruz	
Resumen casuística del Cantón, rendición de cuentas / DHR	Aserri	
Encuentro Nacional de Contralorías	San José	
Derechos Humanos y acceso a los Servicios Públicos	Golfito	
Derechos Humanos, Participación Ciudadana y Rendición de cuentas	La Cruz	
Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes y Procedimientos de Defensa	Desamparados	
Derechos y Deberes de los Administradores - Ley de Administración Pública	Desamparados	
Recurso de Amparo, Habeas Corpus, Sala Constitucional y Ley 8220	Desamparados	
Reunión Comisión comunidades Ngöbes en Golfito	Golfito	
Derechos Humanos y Participación Ciudadana	Sarapiquí	

Derechos Humanos, Participación Ciudadana el entorno de equidad y justicia	Desamparados
Derechos Humanos Participación Ciudadana y consulta a Pueblos Indígenas	Turrialba
Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y técnicas presupuestarias	Desamparados
Derechos Humanos Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	Alajuela
Taller Intercambio de información respecto a la problemática de las emergencias en la Región Brunca	Golfito
Reunión de seguimiento de la coordinación entre representantes de la comunidad y funcionarios del EBAIS de Río Claro	Golfito
Feria de la Salud y Deberes de los Funcionarios Públicos	Turrialba
Derechos Humanos Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	Abangares
Actividad de Apertura de la Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes en Río Claro de Golfito	Golfito
Actividad de Apertura de la Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes en Pérez Zeledón	Pérez Zeledón
Taller de Percepción de las personas funcionarias públicas y de Gobiernos Locales acerca de la labor del CNREE	Heredia
Derechos Humanos, Participación Ciudadana y Sala Constitucionanal	Aguirre
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 1"	San José
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 2"	San José
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 3"	San José
Taller sobre Formación Ciudadana FUPROVI-DHR	Cartago
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 6"	San José
Derechos Humanos y Participación Ciudadana	Sarapiquí
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 7"	San José
Reunión con líderes y liderezas, comunidad Lagos de Lindora	Santa Ana
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 1"	San José
<b>Salud y Ambiente</b>	<b>22</b>
Derechos Humanos, derecho a la Salud y Violencia	Cartago
Taller de Intercambio Interinstitucional para la atención de la problemática ambiental	Golfito
Taller de Intercambio Interinstitucional para la atención de la problemática ambiental	Pérez Zeledón
Derechos Humanos y Saneamiento Ambiental	Turrialba
Derechos Humanos y la nueva visión de la Salud	San José
Participación en el cierre del Seminario Impacto de desarrollo urbano sobre el recurso hídrico en Moravia.	Moravia
Participación en actividad de cierre del Seminario de	Cartago

Diseño, Ambiente y Energía de la escuela de diseño Industrial, TEC.		
Taller sobre el VIH/SIDA y su relación con la Inspección de Trabajo y Derechos Humanos y DHR	San José	
Taller sobre el VIH/SIDA y su relación con la Inspección de Trabajo y Derechos Humanos y DHR	La Unión	
Taller sobre el VIH/SIDA y su relación con la Inspección de Trabajo y Derechos Humanos y DHR	Alajuela	
Taller participativo del Estado de avance de las Políticas de Salud Nacionales	San José	
Taller de Capacitación para Contralores de Servicio "Tema 5"	San José	
Taller sobre el VIH/SIDA y su relación con la Inspección de Trabajo y Derechos Humanos y DHR	La Cruz	
<b>Zona Fronteriza</b>		<b>1</b>
Encuentro de Juventud y Alternativas de Participación	Bagaces	

• **Resumen de publicaciones y material divulgativo**

En el cuadro siguiente se resume las publicaciones hechas por esta Dirección durante el período que nos ocupa, algunas de ellas corresponden a segundas ediciones de publicaciones anteriores. Este material se convierte en instrumento de apoyo en el trabajo de información, difusión y capacitación de Derechos Humanos.

**Cuadro No. 6**  
**Publicaciones período 2003-2004**

<b>Título</b>	<b>Descripción</b>
Manual de Facilitadoras de Género	Este Manual es requerido para continuar con la labor de capacitación de mujeres en las comunidades, con su publicación se imprimió, además, material de apoyo para el mismo con lo siguientes títulos: Desplegables: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Derecho a una educación no sexista.</li> <li>▪ Derecho a una vida sin violencia</li> <li>▪ Derecho a la propiedad</li> <li>▪ Derecho a la salud</li> <li>▪ Derecho al trabajo</li> <li>▪ Derecho a ejercer nuestra ciudadanía</li> </ul>
Ley 7685 "Contra la Violencia Doméstica"	La reimpresión de esta normativa se adjunta al material requerido por la serie de género y que se mantiene como una de las normativas más importantes de divulgar ante la lamentable realidad del aumento de víctimas de violencia doméstica en nuestro país y de la impunidad en el tratamiento de este delito.

Manual " Participación Ciudadana para el Desarrollo Sostenible"	Este Manual contiene el respaldo metodológico para ser utilizado en los Talleres de Participación Ciudadana. Se le adjunta, además, en su publicación una serie de láminas que ilustran las formas de participación, en distintos espacios de la comunidad, además de dos juegos de rompecabezas de 12 piezas que completan el ejercicio.
Código de la Niñez y la Adolescencia en versión Amigable Reimpresión	Se reimprimió este material que fuera producido en otro momento por la Defensoría de los Habitantes, por ser una publicación didáctica que le permite a los/as usuarios/as responder inquietudes a la misma vez que conocen los alcances de esta normativa.
Apuntes para un mejor ejercicio de la ciudadanía Activa Segunda edición	La reimpresión de esta normativa es fundamental porque resume la labor de la Defensoría de los Habitantes en el contexto de uso y ejercicio de los Derechos Humanos. Es un documento integral y completo que es capaz de dar una visión general de acerca del uso de la institución.
Desplegables	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Derechos del consumidor</li> <li>▪ Detención y Habeas Hábeas</li> <li>▪ ARESEP</li> <li>▪ Recurso de Amparo</li> <li>▪ Derechos de las personas con Discapacidad</li> <li>▪ Defensores Públicos</li> <li>▪ Derecho a la Salud</li> </ul>
Hablemos sobre nuestros derechos	Segunda impresión
Nuestro derecho a una vida libre de hostigamiento sexual	Segunda impresión
Desplegables sobre categorías migratorias.	En producción
Desplegables sobre Derechos del adulto mayor	En producción
Compendio de VIH/SIDA. Versión popular de la Ley General de VIH/SIDA y su reglamento	En edición.

• **Material divulgativo para población no vidente**

En el campo de las publicaciones se ha seleccionado y revisado el material divulgativo elaborado por la Dirección, con el propósito de hacer una edición específica para población no vidente. La Institución en sus 10 años de existencia no tiene ninguna publicación dirigida a este sector de población y se ha considerado de vital importancia realizar este trabajo, con el propósito de que este grupo de habitantes tenga la posibilidad de contar con información en formatos accesibles sobre aspectos de regulaciones y normativa específica para el ejercicio de la ciudadanía activa. Actualmente el material se encuentra en su fase final de reproducción para iniciar la entrega técnica del mismo a las bibliotecas públicas e institucionales y a organizaciones no gubernamentales.

De conformidad con los artículos 7, 50 y 59 de la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su Reglamento, es obligación de las instituciones del Estado

costarricense, garantizar a las y los habitantes el acceso oportuno a la información y la comunicación, utilizando todos los medios necesarios y accesibles.

Por lo tanto, en cumplimiento de esta disposición, no se debe excluir, en primer lugar, a las y los habitantes con discapacidad, independientemente de los métodos y las formas alternativas que se utilicen para transmitir de modo accesible la información estatal de interés público y desde luego, en segundo lugar, la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), no está exenta de esta obligación, no sólo por ser una institución pública, sino porque de conformidad con el artículo 1 de su ley orgánica, la Defensoría "...velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes".

Dentro de la gran diversidad de habitantes con discapacidad, interesan de manera particular dos importantes grupos de población: las personas no videntes y deficientes visuales por un lado y las personas con discapacidad auditiva por otro, para poner a su servicio medios alternativos de acceso a la comunicación e información, que en estas materias deben ser observados en la planificación y la prestación de servicios públicos de todas las instituciones del Estado. No hacerlo, es discriminatorio, excluyente y antidemocrático. Hacerlo, es equiparar sus oportunidades, contribuir al pleno ejercicio de su ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

Para un adecuado y legítimo cumplimiento de tan importante objetivo, se realizó una consulta dirigida a un grupo de habitantes con amplia trayectoria en el movimiento social de personas con discapacidad, de comprobado liderazgo, conocimiento y experiencia profesional en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad. La consulta procuró adquirir suficientes insumos que permitieran brindar una adecuada respuesta institucional a interrogantes como: ¿Qué documentos (jurídicos y de otra índole), se pueden considerar como prioritarios y urgentes para ser seleccionados y reproducidos en formatos accesibles para ser utilizados y entregados en las acciones de divulgación y de capacitación de la Defensoría y de este modo contribuir a reducir la discriminación y la exclusión de la que son objeto en nuestra sociedad, las y los habitantes con discapacidades?, ¿Cuál o cuáles formatos accesibles (Braille, casete, disco compacto, disquete, otro) se deben utilizar preferencial y prioritariamente? Y ¿Cuáles temas e instituciones se deberían incluir en el programa de divulgación sobre discapacidad y Derechos Humanos que ejecuta el Área de Promoción y Divulgación de la Defensoría por medio del Proyecto?.

Producto de la consulta realizada, se confirma que las necesidades de acceso a la información y a la comunicación de las personas con discapacidades en general y con deficiencias visuales en particular son tan elementales, que por esta razón se ha seleccionado para este primer compendio, la siguiente normativa:

1. Constitución Política de la República de Costa Rica
2. Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad
3. Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados
Legislación laboral
4. Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos
5. Procedimientos para las adecuaciones curriculares



6. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad
7. Ley de la Defensoría de los Habitantes

Una vez seleccionada la normativa nacional e internacional que se incluye en este primer compendio de derechos ciudadanos, se realizó una síntesis del material y se reprodujo en diversos formatos alternativos y accesibles:

### **Audio**

Considerando que no todas las personas ciegas o deficientes visuales están alfabetizadas o bien, saben o pueden leer en Braille; que este formato puede ser utilizado por otras poblaciones en igual desventaja de condiciones de alfabetización y es atractivo y accesible para la mayoría de las y los habitantes, independientemente de su nivel de educación formal o de presentar una discapacidad, se dio prioridad a la reproducción del compendio en CD de audio.

Se debe destacar que, personal de la DHR, en forma voluntaria prestó los servicios de locución en la grabación de los "master" digitales de los documentos incluidos en este formato.

### **Braille**

En términos generales, el proceso de impresión en este formato consistió en que, una vez producida la síntesis documental, generada en Word a modo de texto sin formato y eliminando espacios correspondientes a líneas en blanco, mediante el software denominado DUXBURY, su contenido se convirtió de caracteres arábigos convencionales a caracteres equivalentes en Braille, sistema de lectura y escritura utilizado por un importante número de personas ciegas en todo el mundo.

Finalmente, se realizó una impresión en papel especial de mayor calibre (110grs.), en formato de "interpunto", utilizando una impresora Braille (impresión en relieve o de perforación).

### **Digital**

Considerando que algunas personas ciegas o con deficiencias visuales y muchos habitantes, mediante el uso del computador tienen acceso a la tecnología de la información y la comunicación, el material del compendio, también se reprodujo en versiones completas en soporte digital (disquete y disco compacto).

La Defensoría hace constar que para la reproducción de este compendio de derechos ciudadanos, se suscribió un convenio de cooperación institucional con el Patronato Nacional de Ciegos, entidad pública que dispone de la experiencia y de la suficiente capacidad técnica para apoyar a esta Institución en la producción tanto de este material normativo como de toda documentación que se haya de distribuir en el futuro.

Esta alianza permitirá el trabajo conjunto de ambas instituciones en las reivindicaciones de este grupo poblacional.

# Capítulo 5

## INFORME DE GESTIÓN

Finalmente, el Capítulo Quinto, denominado Informe de Gestión incorpora seis componentes, constituyendo el primero de ellos lo que hemos denominado Ejes de Gestión institucional. De esta manera se da cuenta del resultado y alcances del proceso de Regionalización de la Defensoría de los Habitantes, el Estado del Seguimiento de algunas recomendaciones emitidas por el órgano defensor y el papel de la Defensoría de los Habitantes como un punto de encuentro y facilitación de procesos de diálogo y entendimiento, conceptualizado como un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos.

También se da cuenta de los esfuerzos en materia de Planificación institucional, así como de los contactos internacionales que mantiene la Defensoría sobre todo en materia de cooperación recibida y de participación en foros internacionales, entre otros aspectos.

Se informa acerca de la labor de la Dirección de Asuntos Jurídicos junto a la información administrativa, la cual refleja los estados financieros de la institución, presenta un recuento de las obras y las compras llevadas a cabo, e incluye un análisis de las implicaciones de las restricciones presupuestarias sobre la gestión de la Defensoría.

El último aspecto de este apartado incorpora los datos estadísticos referidos al período mayo del 2003 a abril del 2004 así como las Audiencias Públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

### **A. EJES DE ACCIÓN**

#### **1. Las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes**

##### **a. Presentación**

Después de tres años de haber iniciado el proceso de regionalización de la Defensoría se puede afirmar que éste ha sido exitoso pues se ha dado cobertura a cuatro grandes regiones: la Región Huetar Norte, la Región Chorotega, la Región Atlántica y la Región Brunca, ésta última con la particularidad de que cuenta con dos oficinas abiertas una establecida en Pérez Zeledón y la otra en la comunidad de Río Claro.

El grado de aceptación de las oficinas regionales se puede confirmar por medio de estadísticas de denuncias demostrado no solo el aumento en consultas sino también el conocimiento que la población ha adquirido sobre el quehacer de la institución.

Las oficinas regionales se han visto en la necesidad de realizar actividades de promoción y divulgación de derechos en las zonas geográficas en las que se encuentran, así como las labores de mediación y fiscalización de compromisos dada la credibilidad de que goza la institución.

Otro punto a destacar dentro de las actividades desarrolladas por las oficinas regionales es que en muchas oportunidades se han atendido problemas colectivos, lo que demuestra además la confianza que van adquiriendo las personas.

Es para la Defensoría de los Habitantes motivo de satisfacción el hecho de ver cómo las diferentes personas y comunidades día a día, gracias a la labor de promoción y divulgación de derechos, conocen más sobre las funciones que desarrolla la institución. Muchas de las quejas y consultas que recibían al principio no eran de resorte de las oficinas regionales de la institución, por tratarse de asuntos de carácter privado en los que por mandato legal la Defensoría de los Habitantes se encuentra inhibida de actuar. En todo caso, siempre se brindó a los habitantes la orientación correspondiente.

Los beneficios de las oficinas regionales también se han percibido a lo interno de la institución, siendo que desde las diferentes oficinas ubicadas en las regiones se ha brindado colaboración a las direcciones de defensa de la sede central.

El trabajo en forma coordinada a que se hace referencia se ve materializado en inspecciones, atención de audiencias públicas y otras gestiones que realizan las oficinas regionales, lo que permite la atención inmediata del asunto y además, no se requiere trasladar personal de sede central a las diferentes zonas.

Se ha demostrado que mediante la regionalización, la Defensoría de los Habitantes ha logrado brindar un adecuado acceso a los servicios institucionales en las zonas alejadas del país y ha proporcionado los medios para que las comunidades se involucren activamente en la resolución de los conflictos que se presentan.

Además, se puede señalar, que las denuncias provenientes de cualquier comunidad del país han recibido el correspondiente tratamiento según los criterios institucionales, lo cual garantiza la misma calidad del servicio en todas las regiones.

Las consultas recibidas en las oficinas regionales representaron alrededor del 10% del total de las consultas recibidas en la institución, durante este año de gestión éste porcentaje se elevó al 28% del total de denuncias.

Gracias al aporte de la Embajada del Reino Unido, se hizo posible la apertura de una nueva oficina en la Región Brunca.

Por la extensión territorial de la zona se hizo necesario el establecimiento de dos oficinas una en Pérez Zeledón y otra en el Distrito de Guaycará del cantón de Golfito en la comunidad conocida como Río Claro.

Con la creación de estas oficinas se cierra el proceso de regionalización en este periodo, lo que no significa que no se esté consciente de que existan muchas poblaciones que necesitan de la presencia en forma permanente de la Defensoría de los Habitantes. Se reciben muchas solicitudes por parte de las personas cuando se realizan visitas a las comunidades, en donde expresamente solicitan la apertura de una oficina en su región.

Ahora el reto a asumir es fortalecer las oficinas ya creadas y dedicarse a realizar labores de formación de redes comunales, labores de capacitación y promoción, así como una labor de involucramiento a los y las funcionarias públicas para que se concienticen de su deber de rendir cuentas.

**b. Objetivos de las oficinas regionales**

Si bien es cierto, la Ley de Creación de la Defensoría de los Habitantes en su artículo primero expresamente señala las competencias y funciones de la institución, es necesario realizar una serie de acciones con el fin de materializar el mandato legal. Es por esta razón que desde el inicio del proceso de regionalización se han propuesto metas para cumplir con la Ley y con las expectativas de los y las habitantes.

Una de las herramientas del trabajo cotidiano de las oficinas regionales, se refiere a las gestiones informales; en lugar de abrir una investigación formal, lo que se busca es realizar llamadas telefónicas, entrevistas y reuniones con los funcionarios y funcionarias públicos, con el fin de hacer conciencia en los servidores y servidoras públicas de su deber de atender las inquietudes de las personas que a ellos recurren y posteriormente para que se le brinde una solución ágil al problema que presenta el o la habitante en las diferentes oficinas regionales.

Otro de los instrumentos utilizados se refiere al tratamiento formal de denuncias, mediante el cual se dicta un acto de admisibilidad de la queja y posteriormente el caso es trasladado a una de las áreas de defensa de la institución. Hay que destacar que cuando se opta por el sistema formal de atención de quejas no significa necesariamente que la oficina regional se desliga del asunto, de hecho, en virtud del sistema informático implementado en todas las oficinas, el quejoso tiene la posibilidad de consultar su expediente en la oficina que le resulte más cómoda, esta es una de las razones que demuestra que se está cumpliendo el acercamiento al habitante que como primer objetivo se propuso.

En aras de este acercamiento, también se han visitado las diferentes comunidades que conforman cada región, lo que ha permitido visualizar la necesidad de que se visiten cada día más lugares para así llevar el mensaje de defensa de derechos e intereses. Por este motivo, se ha aumentado la cantidad de visitas y la periodicidad de éstas, sobre todo porque se ha logrado identificar la necesidad de muchas personas que por falta de medios de transporte o recursos económicos no pueden acceder a los servicios de la institución por vivir en zonas muy alejadas.

No obstante lo anterior y con el fin de brindar cobertura nacional, es que se ha propuesto la implementación de un nuevo proyecto de unidades móviles, el cual está previsto desarrollarse con el apoyo de la cooperación internacional. Ya se han realizado las gestiones pertinentes y se encuentra presentado el proyecto mediante el cual se pretende la adquisición de dos vehículos debidamente equipados para que se puedan realizar visitas en forma prioritaria a aquellos lugares en donde no se cuenta con oficinas regionales. Se tiene previsto también que estas unidades móviles trabajen en estricta coordinación con las oficinas regionales, de forma que vengán a fortalecer el proceso de visitas que actualmente se encuentra implementado.

Dentro de las funciones de las oficinas regionales se pueden mencionar también la labor de cooperación con las diferentes áreas de la institución.

La experiencia de la apertura de las oficinas regionales, ha permitido brindar un estricto seguimiento a los informes con recomendaciones que se han realizado. Esto garantiza al habitante una mejor respuesta para fiscalizar el cumplimiento del sector público y la inmediatez que necesita la institución para percatarse de la incidencia de su trabajo en las diferentes comunidades.

La posibilidad de que funcionarios de la Defensoría de los Habitantes puedan desplazarse con mayor facilidad y oportunidad a las diferentes comunidades para corroborar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la institución, es un hecho importante en la credibilidad que tienen las personas en la función de la institución, sobre todo porque provoca un sentimiento de

acompañamiento que en muchas oportunidades es indispensable para que el habitante crea en el sistema.

Se debe destacar también, el importante trabajo que se ha venido desarrollando al lado de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, siendo que son estas las que en muchas oportunidades brindan los insumos para que el trabajo de las oficinas regionales sea efectivo. Este ha sido el caso de la Asociación de Desarrollo de Barras del Colorado en Limón, experiencia que se rescata sobre todo porque a través del tiempo esta comunidad ha reclamado la presencia de autoridades del país, las cuales han obviado la solicitud. Sin embargo, gracias al acercamiento que se ha tenido con esta organización de la sociedad civil, se ha desarrollado un interesante trabajo mediante el cual recientemente se logró la visita de un Ministro de Gobierno para que atendiera algunas de las muchas consultas y necesidades de esta comunidad.

La Defensoría está totalmente convencida de que el país requiere de esfuerzos conjuntos entre el Sector Público y la sociedad civil, es por este motivo que por medio de la institución se ha procurado la participación conjunta y sobre todo concientizar sobre una cultura de rendición de cuentas hacia los habitantes.

Una vez consolidadas las oficinas regionales, debemos hacer referencia a los problemas que en las regiones se han identificado y que en forma recurrente son denunciados por los habitantes. Lamentablemente se debe mencionar nuevamente el problema de la tala ilegal de árboles. No hay comunidad que sea visitada en donde no se nos haga referencia a la tala de árboles que se da. De hecho empresarios turísticos que desean preservar el medio ambiente y se preocupan por las grandes cantidades de camiones que diariamente recorren las carreteras de nuestro país con grandes cargas de madera.

También grupos organizados de la sociedad civil como Asociaciones de Desarrollo han manifestado su preocupación por el problema mencionado.

Asimismo, hay que mencionar el mal estado de las carreteras rurales, tal es el caso de la carretera que comunica la comunidad de la Fortuna con el Castillo la cual requiere ser reparada. De hecho se debe resaltar la importancia de la construcción del puente sobre el río Caño Negro en esta misma ruta, con el fin de que en caso de una emergencia del Volcán Arenal los habitantes de estas comunidades puedan ser debidamente evacuados. También se debe mencionar el mal estado de la ruta nacional que comunica la comunidad de Cariari de Gúapiles con el poblado de la Zapota, siendo que los pobladores en tiempo de invierno no pueden transitar por ese lugar por las malas condiciones del camino.

Otro de los temas a considerar es el de la seguridad. En este sentido vale la pena destacar el mal estado de los puestos policiales, aspecto que se pudo constatar en diferentes comunidades y especialmente en Barras del Colorado, provincia de Limón. Aunque existe conciencia de que el Ministerio de Seguridad Pública no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes, según manifestación del señor Ministro, no se considera que esta sea una justificación válida sobre todo porque los oficiales de policía que deben de cubrir esos puestos no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad e infraestructura.

A continuación, se brindará un informe sobre la labor desarrollada por cada una de las oficinas regionales.

**c. Informe de labores de las Oficinas Regionales**

*i. Oficina Regional Chorotega*

Luego de haber afirmado en el informe anual anterior que la Oficina Regional Chorotega había alcanzado su consolidación, corresponde en esta ocasión informar sobre los frutos alcanzados durante este último año de labores.

Se debe resaltar el incremento de un 75% en el número de consultas recibidas, las cuales pasaron de 1387 del periodo anterior, a 2428 en el actual.

Es a partir de este dato estadístico que se puede colegir que los y las habitantes de la Región han decidido depositar su confianza en la asesoría y en la defensa de derechos e intereses que esta institución brinda en su beneficio.

Para ser acreedores de esa confianza, esta Oficina Regional ha hecho un importante esfuerzo de defensa, promoción y divulgación, visitando a las comunidades, participando en talleres de capacitación, impartiendo charlas a estudiantes y profesores en centros educativos, lo mismo que a funcionarios y funcionarias en diferentes instituciones públicas.

Resulta significativo como indicador, que las personas han captado el mensaje de la Defensoría y la aceptan como una instancia que responde a sus expectativas. El hecho de que cada vez más el o la habitante se presenta a solicitar la intervención de la Oficina, aportando documentos probatorios de gestiones previas realizadas ante las instituciones públicas. Se puede decir de que el trabajo de promoción y divulgación realizado por esta Oficina Regional, aunado a las innumerables gestiones informales - que son instrumento por excelencia de la legítima magistratura de influencia que ejerce la Defensoría - está rindiendo frutos de eficiencia y efectividad, acrecentando lo que se ha denominado "La Cultura de la Petición y el Reclamo Formal", medio por el cual se puede iniciar de manera asertiva, la defensa de los derechos e intereses por parte de los y las habitantes.

Ciertamente ese empoderamiento que las personas están ejerciendo en relación con la defensa de sus derechos e intereses, ha incrementado el volumen de trabajo en la Oficina Regional Chorotega, sin embargo, resulta importante indicar que cada trámite que se realiza como consecuencia de la violación de algún derecho a un o una habitante, se convierte en una oportunidad para promover en un servidor o servidora pública esa "Cultura de Petición y Reclamo Formal" sirviendo a la vez para comunicarles la disposición de ser agentes de cambio en la imperiosa necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos, lo cual comienza por una buena relación entre las personas que representan a la Administración y las personas que recurren a sus servicios.

Es importante mencionar la estrecha coordinación que esta Oficina Regional mantiene con las diferentes áreas de defensa en la Sede Central. En ese sentido, a petición de los profesionales de defensa que manejan expedientes, constantemente se realizan gestiones de inspección y de seguimiento, aprovechando al máximo el recurso humano y material con que cuenta la Oficina. Es así como se atienden audiencias públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se acude a las oficinas de los Alcaldes y de otros/as funcionarios/as del sector público para realizar, recordatorios verbales de su deber de respuesta a las solicitudes de informe de la Defensoría, lo mismo que de su deber de cumplir con las recomendaciones que han sido giradas.

En esa misma línea de coordinación, se aprovecha la presencia en la región, para obtener documentos y otros elementos probatorios que son incorporados a los expedientes para facilitar su resolución.

Es también importante resaltar la facilidad que tienen los y las habitantes de la Región Chorotega, para obtener información expedita sobre los casos que están siendo conocidos en la Sede Central, además de aquellas consultas que estén siendo tramitadas en las otras sedes regionales, lo anterior, gracias a la interconexión informática que permite el acceso a la base de datos de los expedientes y consultas en general.

Como consecuencia de la confianza depositada por las personas en esta Oficina Regional de la Defensoría y la satisfacción que produce la resolución oportuna de los casos planteados, se genera una demanda de intervención que trasciende del ámbito individual al colectivo; en este último ámbito conviene mencionar que esta Oficina Regional ha sido invitada a mediar en conflictos colectivos, como ocurrió con motivo de un paro laboral realizado por los y las funcionarias del Hospital Enrique Baltodano Briceño de Liberia. En esa ocasión la intervención mediadora de las Oficina Regional Chorotega fue determinante para la solución del conflicto, logrando de esa manera restablecer no solamente la armonía entre los servidores públicos, sino también, que no se diera una afectación grave en el servicio público que los usuarios del hospital requieren día a día.

Igualmente ha sido solicitada la intervención de esta Oficina, en la gestión de planes regionales de desarrollo, como lo es el caso del Plan Vida Nueva impulsado por el Gobierno de la República, en el cual se realiza un papel asesor y fiscalizador, participando en las reuniones de trabajo del Consejo Social Regional donde se exhorta a las instituciones para el cumplimiento de las ofertas institucionales hechas a las comunidades beneficiarias del plan y ofreciendo la disposición de ser agentes articuladores de las acciones interinstitucionales.

Al mismo tiempo se procura asesorar a los y las habitantes de las diferentes comunidades seleccionadas como beneficiarias del plan, para que implementen mecanismos de rendición de cuentas, promoviendo el ejercicio de la "Cultura de la Petición y el Reclamo Formal".

Otro ejemplo de la participación en el plano colectivo, lo constituye el interés que ha mostrado esta Oficina Regional, con motivo del grave problema de destrucción de recursos naturales en el cantón de La Cruz, principalmente en la localidad de Cuajiniquil, donde se realizan quemas, se utilizan sustancias químicas y tala ilegal, como medio para justificar en otro momento el cambio de uso de suelo en lugares de interés forestal. En ese sentido, luego de haber recogido la disconformidad de los y las habitantes y haber hecho una inspección en una de las zonas afectadas, esta Oficina gestionó la apertura de un expediente de investigación que debió suspenderse en virtud de la interposición de una acción jurisdiccional por parte de los interesados.

Sin embargo, ante la creciente disconformidad de los habitantes, generada por la continuidad del problema, esta Oficina Regional se mantuvo en el ejercicio de sus facultades por medio de las gestiones informales, acudiendo a reuniones con habitantes, organizaciones civiles e instituciones, con el fin de superar las dificultades que impiden la solución integral del problema. A pesar de que en diferentes ocasiones el Ministerio de Ambiente y Energía ha presentado denuncias penales contra los infractores a las normas de protección al ambiente, dichos procesos no han sido exitosos. Tal circunstancia motivó a esta Oficina Regional para promover un esfuerzo interinstitucional, que se materializó en la conformación de una comisión en la que se participa junto al MINAE, Ministerio Público y Ministerio de Seguridad Pública coordinando acciones en busca de una solución al problema.



Otra situación en la que se ha intervenido que involucra a una colectividad y que se enmarca dentro del tema ambiental, lo es la problemática de contaminación y afectación general que recibe la zona marítimo terrestre de la comunidad de Playas del Coco, como efecto de la gran actividad turística y pesquera que se desarrolla en el lugar, sin que se cuente con una infraestructura portuaria capaz de albergar el creciente tráfico de embarcaciones, las cuales realizan sus operaciones de abastecimiento y mantenimiento en condiciones muy desfavorables para el ambiente.

Al respecto la Oficina Regional Chorotega ha procurado crear conciencia entre las instituciones y organizaciones civiles de la zona, para que el problema sea enfrentado de manera conjunta e integral. Para el efecto, está en progreso una convocatoria que pretende reunir a todas las partes competentes, donde se pueda analizar y dimensionar la problemática planteada con el fin de que todas las partes involucradas tengan la oportunidad de sugerir las medidas que consideren pertinentes en aras de buscar una solución al asunto que se plantea.

La Oficina Regional Chorotega ha intervenido de manera prudente en la problemática que se plantea ante la disconformidad de los y de las habitantes, por las limitaciones y regulaciones que se están poniendo en práctica en el Polo Turístico Papagayo para el acceso a las zonas públicas de ese vasto territorio dado en concesión por el Estado. Al respecto esta Oficina Regional realizó una inspección cuyo resultado sirvió de insumo para la emisión de un informe final, donde sin ignorar la vigencia de un Decreto que regula la vialidad y el acceso a las playas, se recomienda garantizar el ejercicio libre e igualitario de ese acceso a las zonas públicas del lugar. Al mismo tiempo se ha promovido entre los y las habitantes disconformes, la utilización de las vías de derecho en contraposición a las de hecho, ya que estas últimas podrían generar procesos penales y hasta el quebrantamiento de la paz social.

Siempre dentro del tema del control de la gestión administrativa y como otro ejemplo de la intervención en asuntos que involucran a la colectividad, la Oficina Regional ha sido invitada por la Asociación de Desarrollo Integral de Belén de Carrillo, a participar en reuniones en las que se discute la conveniencia o no de que se modifiquen las líneas limítrofes de algunos distritos del Cantón de Carrillo, especialmente las que dividen Filadelfia de Belén, lo anterior en atención al conocimiento que se tiene de que el tema esta en discusión en el seno de la Municipalidad de Carrillo. En ese sentido la participación de la Oficina Regional se ha centrado en promover, junto con funcionarios del Instituto Geográfico Nacional, la realización de una sesión taller, en la que participen todas las personas interesadas de los diferentes distritos, procurando que las decisiones que se adopten provengan del consenso mayoritario y no de intereses particulares o sectoriales.

Importante de destacar en este informe, es la mediación que realiza esta Oficina Regional Chorotega en un serio conflicto que experimenta la comunidad de Las Lilas de Cañas Dulces de Liberia, a partir del reclamo de la mayor parte de los habitantes del lugar por lo que consideran "el cierre ilegal del camino público que comunica a Las Lilas con Cañas Dulces". En un momento muy oportuno, esta Oficina Regional se pudo percatar de la creciente disconformidad y desconfianza que los habitantes estaban experimentando con respecto a las actuaciones de la Municipalidad de Liberia y acudiendo nuevamente a las gestiones informales, se estableció coordinación con el ente municipal, aportando nuestra colaboración y asesoría, especialmente en el sentido de ser canal de información hacia los y las habitantes de la comunidad de Las Lilas, quienes, según se nos informó, ya estaban recurriendo a las vías de hecho y se vislumbraba un quebrantamiento del orden público. Ante tal situación y luego de analizar los procedimientos administrativos y judiciales atinentes al conflicto, se pudo determinar la existencia de una medida cautelar de la Sala Constitucional, que impedía la ejecución del acto de apertura de una parte del camino que ya había sido declarado público. Sin embargo, tal prohibición quedaría sin efecto una vez que fuese redactado y notificado el recurso que había sido declarado sin lugar. En este particular la

intervención fue en el sentido de lograr que el Defensor de los Habitantes, en el ejercicio de su legítima magistratura de influencia, solicitara a la Sala Constitucional la expedita redacción y notificación del voto correspondiente, gestión que por exitosa, generó la posibilidad de ejecutar el acto de apertura del camino, en satisfacción del interés público general.

Recuperada la confianza de los y las habitantes en la institucionalidad y las vías de derecho, se ha mantenido coadyuvado en el procedimiento administrativo tendiente a determinar la publicidad de la otra parte del camino, de tal manera que con la participación de la oficina regionales ha logrado llevar el asunto a las vías del diálogo y la conciliación, donde las perspectivas de solución son muy favorables.

No se debe dejar de mencionar en este informe anual de labores, el acercamiento que se ha iniciado con la Dirección Regional de Cultura del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, dependencia con la que se está analizando y trabajando el arte, como un derecho que se enmarca dentro del concepto de calidad de vida, por su indiscutible efecto en el crecimiento espiritual de las personas, su recreación y su salud emocional. Es por tal razón que estamos buscando estrategias de cooperación interinstitucional, de tal manera que los habitantes de las diferentes comunidades de la región, tengan acceso a los recursos que por ley las instituciones locales deben destinar a este importante quehacer humano.

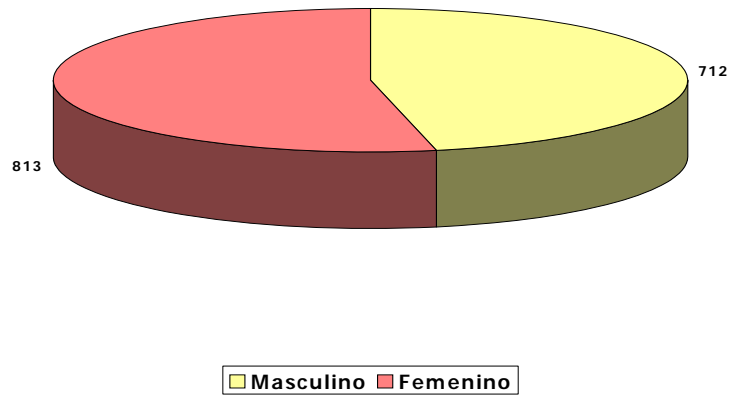
Es conveniente resaltar el alto grado de eficacia que las gestiones informales generan para la solución de los casos planteados ante esta Oficina Regional Chorotega. En ese sentido es digna de ser reconocida la disposición que muestran los y las funcionarios de las instituciones locales y regionales, para encontrar remedio a las situaciones que afectan a los y las habitantes de la región. De esta manera el porcentaje de casos que requieren ser trasladados a la sede central de la Defensoría en San José es mínimo, tal y como se podrá observar en los cuadros estadísticos que se presentaran más adelante en este informe. Es de esa manera que se da cumplimiento a la disposición legal de realizar procedimientos sumarios e informales en relación con las quejas, reclamos, denuncias o consultas que se presentan en la Oficina Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes.

La motivación, el esfuerzo y la buena disposición, son los ingredientes que impulsan al equipo de trabajo para lograr, que los servicios de esta Oficina Regional lleguen a un número aún mayor de personas.

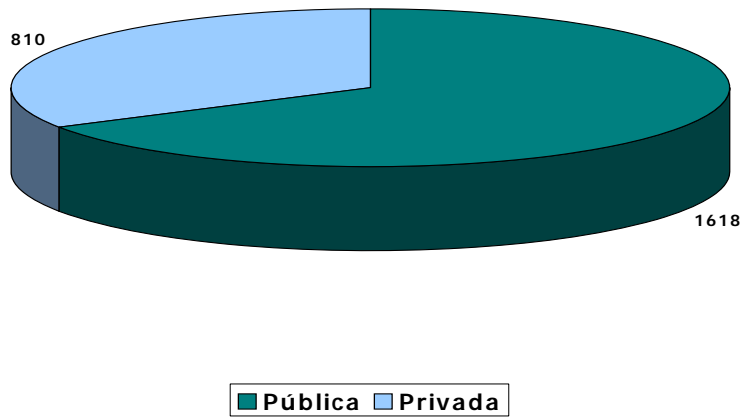
La principal meta será lograr un acercamiento con las asociaciones de desarrollo integral de las comunidades, sabiendo que son éstas organizaciones civiles, los medios idóneos para lograr que las personas alcancen mayores niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus derechos, pero sobre todo con respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas y sobre el control de la gestión administrativa de las instituciones regionales y nacionales.

- **Información Estadística de la Oficina Regional Chorotega**

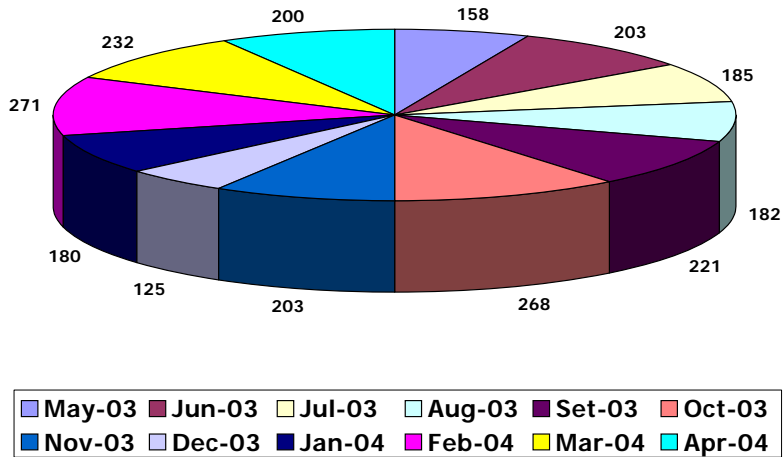
**Total de Consultas Recibidas por Género**



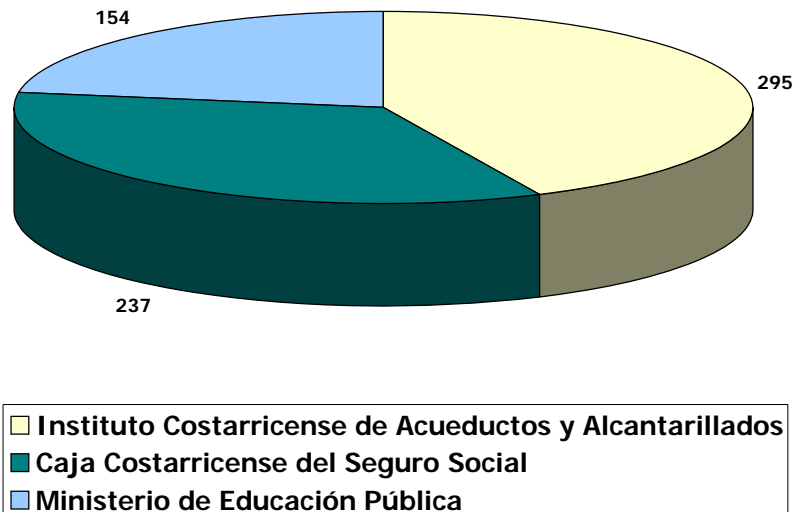
**Total de Consultas Recibidas por Tipo de Entidad**



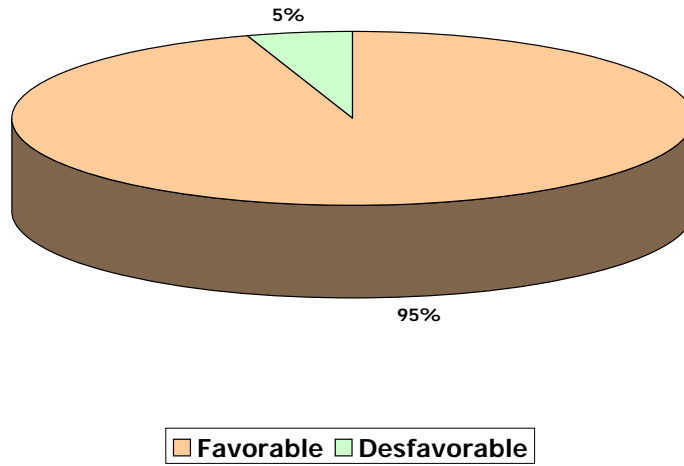
Total de consultas por año



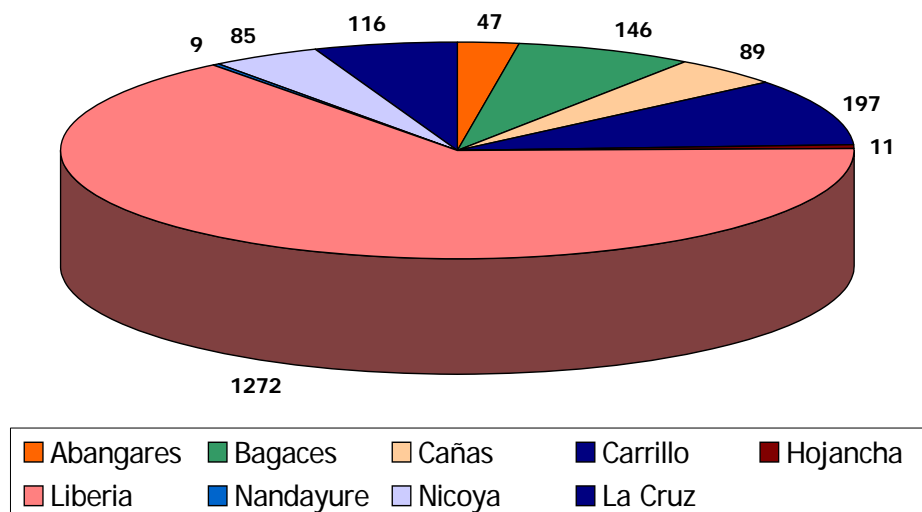
Instituciones más denunciadas



### Total de Consultas por Resultado



### Total de Consultas por Cantón



ii. *Oficina Regional Huetar Norte*

• **Introducción**

En el período 2003-2004 se definió dentro de un trabajo de planificación institucional el mandato de proteger los derechos e intereses de los y las habitantes de la Zona Norte del país.

En ese sentido como parte de la planificación anual se participó de manera permanente en actividades específicas tales como el Consejo Regional Ambiental, la Red de Organizaciones de la Zona Norte, Red contra la violencia intrafamiliar, Consejo Social Regional, así como en actividades de capacitación e información sobre el quehacer de la Defensoría de los Habitantes en la Región dirigido a funcionarios públicos y representantes comunales, atención de casos de emergencia relacionados con inundaciones, deslizamientos y desastres naturales, atención de denuncias y evacuación de consultas, inspecciones y giras relacionadas con denuncias atendidas en la sede regional por solicitud de la sede central; Redes Interinstitucionales en Guatuso y Sarapiquí, coordinación de casos de seguimiento y cumplimiento de recomendaciones emitidas por la sede central, visitas periódicas a comunidades para la recepción de denuncias y la divulgación de derechos.

Sobre el particular se mantiene lo dicho en el informe anterior de la institución en el sentido de que se considera que la presencia continua de la Defensoría en la zona, se constituye en un aporte significativo al proceso de construcción de una cultura de derechos en la región norte del país, sustentado en las redes interinstitucionales de protección de derechos existentes.

Por ejemplo, se ha participado en la Red de Guatuso, espacio que ha permitido a los funcionarios de instituciones que laboran en esa zona conocer la función de la Defensoría de los Habitantes y ha facilitado la coordinación interinstitucional en la obtención de respuestas más expeditas para casos que se presentan en la oficina regional.

• **Áreas claves de acción**

*Admisibilidad:* Atención de consultas, recepción de quejas y traslado de los asuntos a las instituciones denunciadas, o en su caso realizar la investigación de las oficinas centrales, directamente al área que corresponda, realización de gestiones informales, Inadmisibilidad, atención inmediata y participación en la mediación de casos.

*Defensa y seguimiento:* Defensa inmediata de casos que requieran atención en el sitio y seguimiento de mismos. Seguimiento de trámite de asuntos trasladados a oficinas centrales y de cumplimiento de recomendaciones de casos de la región. Defensa de quejas de instituciones de la región coordinada con equipo de apoyo itinerante conformado por funcionarios de las áreas de defensa.

Oficinas centrales que visitan periódicamente la oficina regional, con el fin de seguir los mismos criterios de las áreas temáticas.

*Capacitación, Promoción y Divulgación:* Participación y apoyo en espacios de capacitación convocados por organizaciones e instituciones de la región. Elaboración, diseño, asesoría y ejecución de proyectos específicos y coordinación de proyectos a desarrollar en la zona por parte de las áreas de la Defensoría.

*Coordinación interinstitucional:* Participación en reuniones, talleres, seminarios, foros y redes de protección.

*Inspecciones y visitas de campo:* En casos de atención inmediata, a solicitud de las oficinas centrales, en los casos de quejas que se admitan.

En ese sentido, a continuación se detallará parte de la experiencia más significativa con respecto a la labor de ejecución de sus acciones.

- **Las Consultas**

Con el fin de ilustrar y evaluar el trabajo que realiza la Oficina Regional Huetar Norte, es oportuno señalar que para el presente periodo se cuenta con un registro de 1623 consultas, lo cual duplica la labor realizada en el primer año de atención.

**Tabla No. 1**  
**Oficina Regional Huetar Norte**

<i>Consultas Período 2003-2004</i>	
Mes	Total de Consultas por mes
Mayo.-03	94
Junio.-03	89
Julio-03	132
Agosto.-03	83
Setiembre-03	129
Octubre-03	95
Noviembre-03	182
Diciembre-03	87
Enero-04	156
Febrero-04	169
Marzo-04	231
Abril-04	176
<b>Total</b>	<b>1623</b>

En el informe anterior, se reportó un registro de denuncias admitidas de 738, de las cuales según el género de las personas denunciantes el 48% han sido presentadas por mujeres y el 52% a hombres, de un total de consultas registradas de 738.



En ese sentido la diferencia en términos de las personas que se han acercado a la sede es considerable, y se ha valorado que obedece a la cantidad de visitas realizadas a las comunidades, a la labor de divulgación realizada por el equipo de trabajo que contribuye a brindar un servicio más personalizado y efectivo.

Asimismo, se destaca que en los primeros tres meses del año 2003, se registraron 113 consultas y en el presente año durante esos mismos meses el registro es de 556 consultas recibidas.

Se ha considerado oportuno señalar que, al igual que el año anterior dentro de las tres instituciones mayormente denunciadas en la región se mantienen la Municipalidad de San Carlos, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud.

**Tabla No. 2**  
**Oficina Regional Huetar Norte**

Período 2003-2004	
Instituciones más denunciadas	
Caja Costarricense del Seguro Social	153
Municipalidad de San Carlos	130
Ministerio de Educación Pública	103
Instituto Nacional de Seguros	90

Tomando como punto de partida las instituciones más denunciadas, esta Oficina Regional ha generado alternativas que contribuyan a mejorar el servicio en estas instituciones y ha establecido acciones como la atención de denuncias dos veces al mes en la Contraloría de Servicios del Hospital de San Carlos, a partir del mes de febrero de 2004, detectando que algunas de ellas se dan por falta de información a los habitantes sobre el uso de los servicios y de la carencia de información disponible en los servicios de salud. Dentro de las metas para finalizar el año 2004, se ha coordinado con el Hospital de Los Chiles para impartir capacitación sobre buenas prácticas administrativas y trato ciudadano, para fortalecer la labor de divulgación de información hacia los habitantes.

No puede dejarse de lado el Ministerio de Educación que se ha observado es blanco frecuente de denuncias y que pese a los esfuerzos por coordinar acciones estratégicas para obtener respuesta pronta a las consultas de los habitantes, como por ejemplo utilizar vías menos formales, consultas telefónicas o visitas en el sitio para atender de manera ágil, se mantienen las prácticas denunciadas.

Aunado a esto en el último año, la Dirección Regional del MEP, ha sufrido varios cambios de director o directora y lo que es más preocupante debido a que es una institución que se encuentra regionalizada, no cuenta con legitimación para que algunas de las decisiones que se deben tomar se hagan desde el nivel local y no desde las oficinas centrales de San José.

Esta situación preocupa, pues atenta contra el cumplimiento de la ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, pues los funcionarios/as muchas veces se ven

imposibilitados de cumplir con respuestas y trámites que no dependen de ellos sino de la sede central, lo cual va en detrimento de los intereses de los habitantes.

Por esas razones, funcionarios de la Sede Regional de la Defensoría, se reunieron en el mes de marzo con el nuevo Director Regional, para expresar todos los puntos supra citados y se logró que se nombrara una funcionaria de enlace, ante la falta de Contraloría de Servicios, que pueda encargarse de apoyar las acciones de las consultas que se tramiten en la obtención de respuestas prontas. Cabe destacar que sí se ha evidenciado a partir de esta dinámica de atención, un cambio positivo en la evacuación de las consultas.

Por otra parte, uno de los temas que también se impone dentro de los más denunciados es el Derecho a la Seguridad Social, el cual trae a la mesa de discusión a dos instituciones que son las principales actoras: la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros.

En respuesta a las situaciones planteadas por los habitantes, se han realizado esfuerzos por agilizar algunos trámites; por ejemplo las autoridades del INS de la región han establecido una forma de coordinación con la Defensoría en aras de brindar una respuesta pronta al habitante. Sin embargo, llama la atención que las denuncias se mantienen y que versan sobre los mismos temas. Para el año 2002 se recibieron 24 denuncias, en el 2003 un total de 64 y en lo que total para el periodo 2003-2004 se registraron 90, por lo que podría decirse que la situación empeora.

Lo que corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social sobre este tema, hay dos aristas: una es la de pensiones del régimen no contributivo, la que presenta sobre todo dilación en las resoluciones, falta de contenido presupuestario para su cobro, así como expedientes en los cuales se ha denegado una pensión sin haber realizado una visita al domicilio del denunciado.<sup>1</sup>

Por otra parte, la situación del traslado de los EBAIS del área de Ciudad Quesada, ha contribuido a aumentar las denuncias sobre falta de atención oportuna, pues se presentan situaciones en la que los habitantes informan que no son atendidos pues carecen de "ficha" y que ya no disponían más números para ese día; en ese sentido el equipo de trabajo de esta oficina regional realizó un monitoreo sobre la atención y detectó que actualmente los EBAIS de San Pablo y Ciudad Quesada están atendiendo únicamente 20 y 22 pacientes respectivamente en mañana y tarde, que el EBAIS de San Pablo atiende un promedio de 30 pacientes en la mañana y 30 en la tarde; según indicaron los mismos funcionarios, lo que obedece a que existen parámetros sobre el número de pacientes limite a atender por hora por cada profesional de salud, el cual no puede sobrepasar. Además los compromisos de gestión no han permitido nombrar más médicos para estos EBAIS.

Considerando que la Caja Costarricense de Seguro Social ha señalado como parámetro de apertura de un EBAIS, una población de cinco mil habitantes, podría decirse que en un año no se podría atender ni la mitad de esa población. Actualmente se han realizado consultas a las autoridades de la zona y se espera que rectifiquen ese proceder.

A continuación se hace referencia a casos relevantes con respecto a los temas planteados.

- Un grupo de 23 familias de Ciudad Quesada, San Carlos, presentaron denuncia ante la oficina, en relación con un comité de Acueductos de su comunidad, que se negaba a otorgar el servicio de agua potable para construir sus viviendas, razón por la cual se iniciaron gestiones en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Municipalidad de San Carlos y Ministerio de Salud, que se logra un acuerdo entre las instituciones y el Comité de Acueducto, para que se otorgara dicho servicio. Este proyecto está siendo financiado con bonos de la

---

<sup>1</sup> Consulta en trámite N° 07227-2004-CON-RN.

vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda, a través del Programa Costa Rica-Canadá. En los próximos días estarán iniciando la construcción de las viviendas.<sup>2</sup>

- Un habitante denunció el problema presentado por la directora de una Escuela de una comunidad del cantón de Guatuso, la cual ocasionó inestabilidad en 30 estudiantes, ya que según manifestaron a la Defensoría había deficiencia en el aprendizaje, conflictos con los padres de familia, problemas administrativos de la institución, además de varias ausencias de Norte.<sup>3</sup>
- En una comunidad del cantón de Los Chiles los padres y madres de familia denunciaron que enfrentaban problemas con la docente del lugar, pues según informaron agredía a los niños, tenía conflicto con los padres de familia y problemas en el manejo de los fondos de la institución. En este caso los padres de familia no enviaron a los niños por varios días a la Escuela, por lo que con la intervención de la Defensoría se logró reubicar a la docente y los menores regresaron a las aulas, aprovechando de esta forma el curso lectivo.<sup>4</sup>
- El año anterior se intervino en la reubicación de cinco familias por problemas de deslizamientos en la comunidad de la Abundancia de Ciudad Quesada Por intervención de esta oficina se logró además el otorgamiento de un bono de vivienda a través del Banco Hipotecario de la Vivienda y del Consorcio de Vivienda de Cooicque R.L. En este momento las familias cuentan con su casa de habitación en la comunidad de Cedral de Ciudad Quesada, San Carlos.<sup>5</sup>
- En la comunidad de Pital, San Carlos, se presentó una denuncia por abandono de dos niñas menores de edad, a las cuales la madre no les brindaba atención, ni educación, por lo que deambulaban por las calles de su comunidad; además los vecinos tenían problemas con la madre, sobre todo si éstos intentaban denunciarla, por lo tanto temían intervenir. Por intervención de la Defensoría, se logró ubicar a estas dos niñas en una institución para personas menores de edad, recurso del Patronato Nacional de la Infancia.<sup>6</sup>
- Se atendió en condición de emergencia la situación de una propietaria de una vivienda, a la cual por ampliación de la vía pública la Municipalidad de San Carlos desde hacía muchos años le iba ocasionando deslizamientos al frente de su propiedad, por lo que el año anterior llegó el momento que no tenía acceso a su vivienda Aún existiendo un acuerdo Municipal desde el año 1998, no fue hasta mayo del 2004 que se logró un aporte económico a través del Instituto Mixto de Ayuda Social y el compromiso de la Municipalidad de San Carlos de construir el muro frente a la propiedad, el cual se estará iniciando próximamente, en cumplimiento del acuerdo municipal.<sup>7</sup>
- Con fecha 2 de febrero del 2004, se presentó una interesada ante la oficina Regional Norte y denunció que el propietario de una lechería, ubicada en zona urbana muy cerca de su casa, atenta contra la salud de su familia pues produce contaminación. En virtud de la gestión realizada ante la oficina del Ministerio de Salud, solicitada por esta sede, se llevó a cabo el cierre de la lechería el día 20 de marzo de 2004.

---

<sup>2</sup> Consultas números 00479-2003, 00254-2002, 00477-2003, 00255-2002

<sup>3</sup> Consulta No. 2747-2004

<sup>4</sup> Consulta No. 4025-2004

<sup>5</sup> Consulta No. 02479-2003

<sup>6</sup> Consulta No. 00109-2003

<sup>7</sup> Expediente N° 15331-24-2003 QJ-HC, el trámite se realizó en coordinación de las oficinas centrales y la oficina regional de San Carlos

- En gira realizada por esta Oficina Regional los días 2 y 3 de marzo del 2004, a la comunidad de Boca de Río San Carlos, se convocó a representantes institucionales con el fin de que contribuyan a fomentar la igualdad de oportunidades para todos los habitantes debido a la limitación de acceso de estos a los servicios públicos. Por la condición del camino y la falta de transporte público a ese lugar, se les solicitó que se trasladaran a la zona de manera tal que ofrecieran sus servicios de forma inmediata a los y las habitantes se logró que fueran atendidas aproximadamente 50 personas, en el campo de la salud por medio de la Dirección de Salud de Pital, también se apersonó la representante de Validación de Derechos de la Caja Costarricense del Seguro Social para valorar el otorgamiento de seguros por el Estado. Se contó además con la representante de la Dirección General de Migración, que atendió asuntos de documentación y trámites migratorios, al igual que funcionarias del Patronato Nacional de la Infancia, y el apoyo de dos funcionarios de la Dirección de Inteligencia y Seguridad.

- **Labor interinstitucional**

Con respecto a la participación en las redes locales, la sede regional norte de la Defensoría de los Habitantes se mantiene involucrada activamente en el trabajo de la Red de Organizaciones de la zona, la red local contra la violencia intrafamiliar, la red interinstitucional de Guatuso, así como también permanece involucrada en instancias como el Consejo regional ambiental y el Consejo Social Regional que trabaja con el Plan Vida Nueva de atención a la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas.

***Plan Vida Nueva***

Manteniendo claro el compromiso de velar por los intereses y derechos de los habitantes, la Defensoría apoyó el proceso de Plan Vida Nueva en dieciséis comunidades de la zona norte del país, realizando alrededor de dos visitas a cada una de ellas en el período 2003-2004, dentro del proceso de rendición de cuentas institucional.

Cabe señalar que en cada una de estas visitas el Consejo Social informó a la comunidad sobre las acciones realizadas, momentos que fueron bien aprovechados por el equipo de trabajo de la oficina regional para llevar a cabo la recepción de consultas y evacuación de las mismas, pero también para fortalecer ese llamado a cuentas de instituciones que no se hacían presentes o que mostraban acciones lentas y débiles con respecto a los compromisos ofrecidos a la comunidad.

En un primer esfuerzo por revisar el trabajo del COSORE, en el mes de julio del 2003, la Defensoría presentó un análisis de fortalezas y debilidades para que fuera valorado por todos los miembros.

**Las fortalezas identificadas fueron las siguientes:**

- Compromiso de los representantes de las instituciones en la zona.
- Unificación de recursos: equipo, vehículos, combustible, recurso humano.
- Coordinación interinstitucional, alta capacidad de Organización.

**Las debilidades encontradas se refieren a:**

- Solo algunas instituciones participan en la rendición de cuentas.
- Comités locales poco fortalecidos.
- Débil comunicación a lo interno de los comités locales.
- Oferta institucional no coincide con las necesidades comunales.

Para finales del año anterior, después de haber realizado dos giras de rendición de cuentas a cada comunidad, se llevó a cabo un taller de evaluación con representantes institucionales de toda la región, en el cual algunas necesidades o limitaciones fundamentales tratadas fueron:

1. Necesidad de incorporar otros actores: Municipalidades - Sector Privado
1. Fortalecer la participación de instituciones
2. Conciliar oferta con recursos disponibles
3. Mejorar los canales de coordinación intrainstitucional

Como resultado, este año el COSORE, ha iniciado un proceso de reorientación de sus objetivos y en lo que va del año se ha dedicado a reestructurar los planes operativos, lo cual es favorable pero que también ha causado disconformidad en los habitantes de las diferentes comunidades, pues se han recibido varias denuncias sobre situaciones que están pendientes.

Además, ha tomado en cuenta la observación de la Defensoría y proyecta una serie de visitas a las diferentes municipalidades de la región para solicitar su incorporación en el proceso.

Por último, se considera que ha faltado información hacia las comunidades, lo cual se ha consultado a la Gerencia del Consejo Social Regional, que ha respondido con una programación de visitas a las comunidades una vez que concluya la etapa de revisión de sus objetivos.<sup>8</sup>

- **Metas**

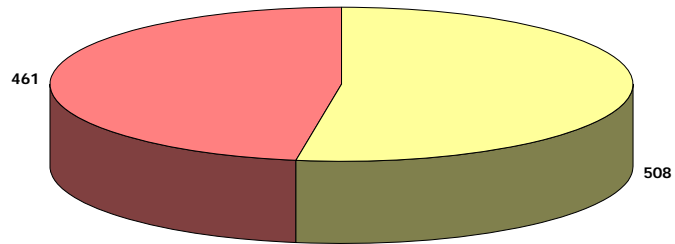
Después de la experiencia del primer año, se ha considerado que por razones geográficas y de facilidad de acceso para algunas comunidades, la oficina regional podría ampliar su campo de atención y de atención para llevar a cabo acciones en sitios como Zarcero, Río Cuarto y Peñas Blancas. Para lo cual se han programado visitas a estas comunidades para preparar el correspondiente diagnóstico y estudio para valorar la viabilidad de ampliar la competencia territorial de la mencionada oficina.

Considerando que este también es un objetivo institucional, no se encuentra limitación en atender otras poblaciones que sean vecinas de la región, pues se considera un beneficio para ellas.

---

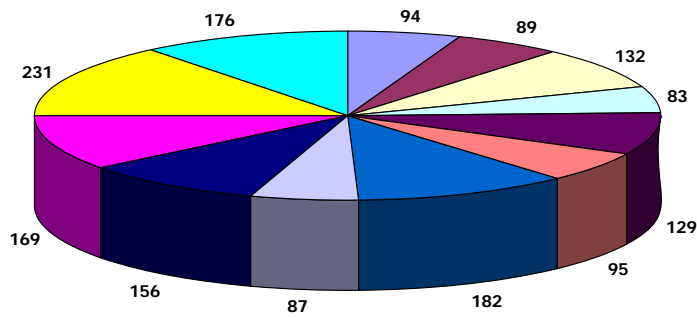
<sup>8</sup> Ver oficio DHR-RN- 072-2004

Total de Consultas Recibidas por Género



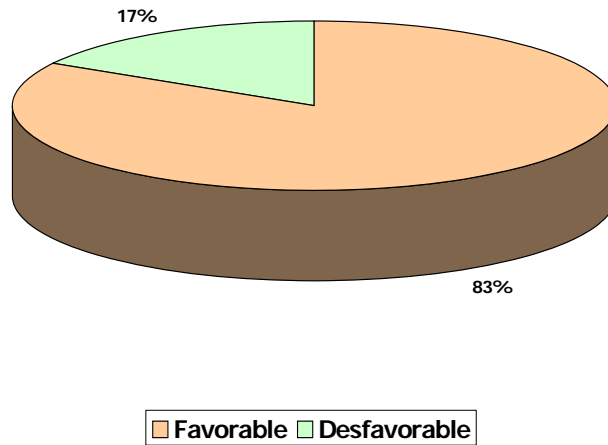
Masculino Femenino

Total de Consultas por año

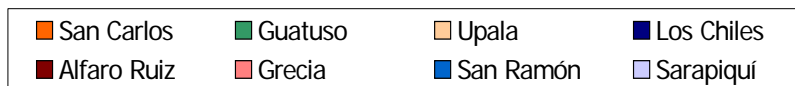
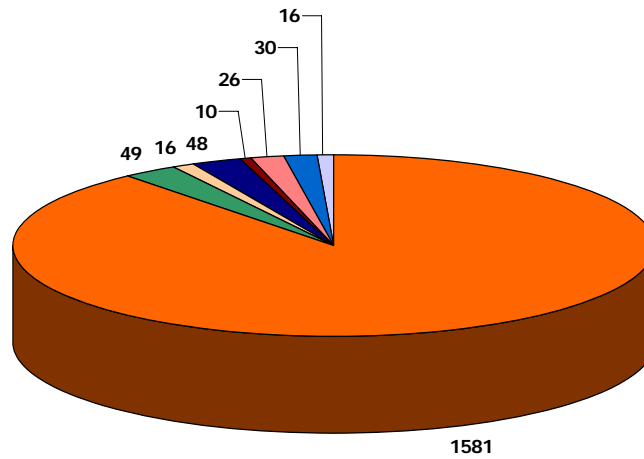


May-03 Jun-03 Jul-03 Aug-03 Set-03 Oct-03 Nov-03  
Dec-03 Jan-04 Feb-04 Mar-04 Apr-04

Total de Consultas por Resultado



Total de Consultas por Cantón





*iii. Oficina Regional Atlántica*

Durante el período 2003-2004 la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes además de su labor propia de recepción y atención de consultas ha desarrollado un continuo programa de capacitación y promoción de Derechos Humanos, enfocado tanto a instituciones como a los habitantes.

Resultado de dicha labor ha sido el aumento en la participación de los habitantes de la Región Atlántica, los cuales se han caracterizado por efectuar una mayor y continua exigencia en el cumplimiento de las labores de cada institución pública.

Como parte de esta labor, la Oficina Regional ha visitado diferentes comunidades ubicadas en los seis cantones de la provincia de Limón tales como: Sixaola, Bribri, Puerto Viejo, Cahuita, Zent, Tortuguero, Parismina, Barra del Colorado (Norte y Sur), Matina, Bataan, Siquirres, Cariari, Guápiles e inclusive Sarapiquí. Lugares en los cuales se han desarrollado actividades de atención de consultas y capacitación. Es de interés señalar que si bien territorialmente Sarapiquí no corresponde al ámbito de competencia de la Oficina Regional ha sido de particular interés extender las fronteras de esta Oficina con la finalidad de cubrir a esta comunidad y realizar en ella actividades de atención de consultas y capacitación.

Asimismo, se debe señalar que durante este período la Oficina Regional recibió un total de 1875 consultas de las cuales 1236 fueron sobre la actuación de instituciones públicas y solamente 639 fueron consultas de naturaleza privada, las cuales si bien no son tramitadas por la Defensoría sí se brinda o se realiza una orientación dirigida al habitante, lo anterior con la finalidad de que este conozca las posibles vías a tomar en busca de una solución a su problema.

Dentro de esta función la Oficina Regional ha considerado la ideología de que no se debe esperar a que el habitante llegue a la Defensoría sino por el contrario, que sea la institución la que se acerque al habitante. Ejemplo de ello es el hecho de que se desarrolla un programa de atención de consultas en lugares de gran afluencia de usuarios tal es el caso del Paruque Vargas y del Hospital Dr. Tony Facio Castro en el cual todos los jueves se abre un espacio para que los y las habitantes puedan exponer sus inquietudes.

Puede mencionarse además la colaboración interinstitucional que ha brindado esta oficina a otras dependencias, tal es el caso del Patronato Nacional de la Infancia con el cual se han realizado labores en conjunto con la finalidad de atender a una población tan vulnerable como son los niños, niñas y los adolescentes de la Región.

Es importante resaltar el hecho que la respuesta brindada por parte de las instituciones en su gran mayoría ha sido satisfactoria para los intereses del habitante.

Como ejemplo de ello se puede señalar que un 94% de las gestiones realizadas por esta Regional han tenido un resultado favorable para el habitante lo que demuestra la efectividad en el acompañamiento brindado por parte de esta oficina a la gestión. El 6% restante está conformado por consultas en las cuales si bien la institución denunciada contestó la petición realizada por el habitante, la respuesta es desfavorable a la pretensión establecida por este en forma inicial.

A manera ilustrativa se presenta el siguiente cuadro en el cual se plasman las tres instituciones más denunciadas por los habitantes en el período 2003-2004.

**Cuadro No. 1**  
**Oficina Regional Atlántica**  
**Instituciones más denunciadas, periodo 2003-2004.**

Institución	Total
<i>Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados</i>	<b>201</b>
<i>Municipalidad de Limón</i>	<b>191</b>
<i>Caja Costarricense de Seguro Social</i>	<b>183</b>

Las quejas o consultas recurrentes en el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se relacionan con el cobro irregular o excesivo en el servicio; lo anterior en muchos casos como causa de una mala medición, inconsistencias administrativas o inclusive errores en la colocación de los medidores. En relación con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados está el tema del Proyecto del Emisario Submarino, el cual se encontraba paralizado por falta de recursos y producía malos olores en todo el casco central de la provincia de Limón debido a que no se le daba tratamiento a las aguas servidas (problema que se pretendía abordar con este proyecto). En este caso la Oficina Regional se involucró solicitando la información pertinente al Departamento de Obras del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en la cual se nos informó que para el 27 de agosto del 2004 debe haber finalizado con la ejecución total del proyecto. Con este trabajo se pretende terminar de una vez por todas con el problema del manejo de aguas servidas antes mencionado el cual por años ha afectado a la comunidad limonense.

Otra recomendación emitida por esta Oficina Regional fue la necesidad de que el pueblo conociera los avances del proyecto y con ello no se menoscabara su derecho a la información.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados tomó la decisión de publicar un panfleto adjunto al recibo de cobro del servicio en el cual se informa al habitante sobre el proyecto, tanto en inglés como español dada la diversidad cultural y étnica de la región; esta información se entregaría durante tres meses (sea tres recibos) con la finalidad de informar al habitante sobre los avances del proyecto.

Por otra parte en el caso de la Municipalidad de Limón las principales denuncias se refieren básicamente a: la información brindada al usuario, el cobro de servicios que no se brindan por ejemplo el aseo de vías, recolección de basura y tratamiento de la misma. Ejemplo de ello es la denuncia presentada por parte de los vecinos de la Comunidad de Linda Vista, ubicada en la parte trasera del Centro de Atención Institucional de Sandoval, en la cual manifiestan serios problemas en el tratamiento y disposición de desechos sólidos en el Relleno Sanitario de Limón, en el cual a su criterio no se daba ningún tipo de tratamiento y además se dejaba expuesta convirtiéndose en un posible foco de contaminación y propagación de enfermedades.

Fue ante tal denuncia que esta Oficina Regional se involucró en el tema y por ello se coordinó una visita al relleno en compañía de funcionarios del Departamento de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud. En ésta inspección se logró corroborar la información suministrada por

parte de los denunciantes al observar gran cantidad de basura acumulada sin tratamiento alguno, además de una gran cantidad de aves de rapiña (zopilotes) y moscas.

Se realizó una reunión con el Alcalde de la Municipalidad de Limón con la finalidad de tratar el tema y solicitarle información respecto a lo que se pensaba hacer con el problema de contaminación y mal manejo de desechos en el Relleno Sanitario de Limón; asimismo se le informó el malestar de los vecinos con la situación, puesto que dentro de los rubros cobrados por el municipio se encuentra el tratamiento y recolección.

No fue hasta que se realizó esta intervención que las autoridades competentes, tomaron cartas en el asunto, exigiendo al administrador del relleno el tratamiento de los desechos ya que a todas luces éste no se estaba brindando.

Días después se realizó una nueva visita con la finalidad de dar seguimiento al tema y en esta se logró observar una mejoría en la disposición de los desechos, así como una disminución en los malos olores y las moscas.

Dada la necesidad de fiscalización, fue que se creó una comisión interinstitucional la cual visita en forma periódica el relleno; lo anterior con la finalidad de continuar la labor de seguimiento a esta situación. Asimismo la Oficina Regional de la Defensoría realiza visitas en forma continua para que los vecinos de la comunidad no se vuelvan a ver afectados por el mismo problema.

Dentro de este mismo orden de ideas se puede indicar que los vecinos de la Comunidad de Linda Vista en años anteriores presentaron dos recursos de amparo en contra de la Municipalidad de Limón, lo anterior debido al mal manejo del antiguo Botadero de Basura (el cual se encontraba junto al terreno donde actualmente se ubica el Relleno Sanitario) como resultado de dichos recursos se dieron los Votos 09390-99 y 07856-03, en los cuales se le ordena a la Municipalidad de Limón realizar el cierre técnico del botadero para lo cual se les otorgó un plazo perentorio de dos meses, mismo que a la fecha venció y el Municipio no ha cumplido. Ante tal situación fue que la Defensoría de los Habitantes procedió a solicitar el testimonio de piezas ante el Ministerio Público por el delito de desobediencia a la autoridad.

En relación con la Caja Costarricense de Seguro Social son constantes las denuncias respecto al atraso en el pago de las pensiones, la negligencia en el trato informativo al habitante una vez que éste se presenta a solicitar una pensión o bien que se le indique que requisitos debe cumplir para dicho efecto.

En este tema la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría ha llevado a cabo varias reuniones con la Jefatura de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social en las cuales se han tratado los temas antes indicados con la finalidad de buscar posibles vías a tomar para que estos no se vuelvan a presentar. Como resultado se ha obtenido el compromiso por parte de la Jefatura de Pensiones de la Caja de realizar una campaña de información dirigida a los usuarios de este servicio; asimismo se logró el compromiso de realizar un proceso de concientización dirigido a los funcionarios.

A continuación se indican por medio de un cuadro otros aspectos de interés incluidos dentro de la función cotidiana de esta Oficina Regional.

**Cuadro No. 2**  
**Oficina Regional Atlántica**  
**Actividades**

Actividad y Mes	Mayo. 03	Junio 03	Julio 03	Agosto 03	Set. 03	Oct. 03	Nov. 03	Dic. 03	Enero 04	Febr. 04	Marzo 04	Abril 04
Inspecciones	3	2	1	1	1	1	2	4	5	3	4	3
Capacitaciones	2	2	2	3	2	2	2	1	2	3	2	1
Reuniones Inter-institucionales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
Reuniones con Grupos de habitantes	1	2	2	2	2	1	2	2	1	1	1	4
Reuniones sede central	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Entrevistas	3	4	2	1	5	5	6	2	2	3	4	2
Audiencias ARESEP	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0

**Inspecciones:** Consiste en la corroboración en campo que realizan los funcionarios de las oficinas regionales; como ejemplo se puede citar la visita realizada a fincas bananeras para dar seguimiento a un caso que se atiende en la Dirección de Calidad de Vida.

**Capacitaciones:** Corresponde a la labor de promoción y divulgación de derechos que se realiza desde la oficina regional, en algunas oportunidades en coordinación con las respectivas Áreas de la Sede Central.

**Reuniones Interinstitucionales:** Es la participación de los funcionarios en diferentes actividades en donde convergen varias instituciones para tratar temas de interés, como por ejemplo la coordinación que se ha realizado con el tema de la basura, el que ha afectado a la provincia durante mucho tiempo.

**Reuniones con grupos de habitantes:** En muchas oportunidades las comunidades requieren la presencia de funcionarios de la Defensoría con el fin de exponerles temas de carácter colectivo, por esta razón se hacen actividades, como por ejemplo la actividad desarrollada en la comunidad de Sixaola y Puerto Viejo o bien la actividad con la comunidad de Bataan.

**Reuniones Sede Central:** Con el fin de tener un intercambio de experiencias y realizar coordinaciones con la Sede Central, a partir de octubre del 2002 se realiza una reunión mensual como mínimo; en dichas reuniones se tratan temas de coordinación con las oficinas regionales y el Despacho, así como con otras áreas, además se realizaron actividades para confeccionar el Plan Anual Operativo.

**Entrevistas:** En este punto se incluyen actividades relacionadas con diferentes entrevistas que se sostuvieron con funcionarios del sector Público, así como a audiencias que por las funciones propias del cargo se debe asistir.

**Audiencias ARESEP:** En coordinación con el área de Asuntos Económicos de la Institución, se han realizado actividades de oposición al aumento de tarifas en servicios públicos.

- **Colaboración Interinstitucional**

En relación con este tema es de interés de esta Oficina Regional, recalcar la buena participación que se ha recibido en algunas investigaciones; tal es el caso de una denuncia presentada por varios habitantes de la comunidad de Puerto Viejo donde manifestaron su disconformidad por el descontrol existente en la zona respecto al tema de patentes de licores.

Ante tal situación esta Oficina Regional solicitó a la Municipalidad de Bribri la realización de un acto de comprobación (en el sitio) de cada uno de los locales comerciales en cuestión; situación en la cual el Alcalde sin más trámite actuó arrojando como resultado la aparición de locales con la misma patente (gemelas) y de otros que no tenían siquiera patente para desarrollar la actividad. Asimismo se logró el compromiso de la Municipalidad de Bribri de realizar estas labores de comprobación aproximadamente cada mes, con la finalidad de evitar que dicha situación vuelva a ocurrir.

Otro ejemplo claro de colaboración interinstitucional es el siguiente: varios vecinos de los alrededores del Hospital Dr. Tony Facio Castro se presentaron a esta Oficina Regional con la finalidad de indicar su disconformidad ante el hecho de que en una funeraria ubicada cerca de dicho Centro Hospitalario realizaban labores de embalsamamiento de cadáveres lo cual producía malos olores y ruido hasta altas horas de la noche (puesto que después de ello se velaba el cadáver), situación por la cual se solicitó una reunión con la Municipalidad de Limón, el Departamento de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud y el médico forense del hospital en la cual se observó que el local en cuestión solo tenía permiso para desarrollar la actividad de Funeraria (sea solo la actividad de vela de los difuntos) y no para realizar; además el local no cumplía con los requisitos para desarrollar esta actividad según el reglamento para tales actividades existente. El resultado de dicha reunión fue que se solicitara a todas las funerarias nuevamente los requisitos (según reglamento) para desarrollar su actividad y además de ello el Ministerio de Salud realizará visitas a cada local para inspeccionar su funcionamiento.

- **Experiencia con Redes de protección de derechos**

En la región Atlántica la institución ha encontrado como fortaleza de la labor interinstitucional, el trabajo que se lleva a cabo a través de las redes de protección de derechos, conformadas por instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil, las cuales tienen como objetivo específico, el bienestar regional.

En ese sentido, la sede regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes se ha involucrado activamente en el trabajo de la Red de Organizaciones de la zona, la red local contra la violencia intrafamiliar y la red interinstitucional de Siquirres, la red interinstitucional coordinada por el IAFA, por ejemplo.

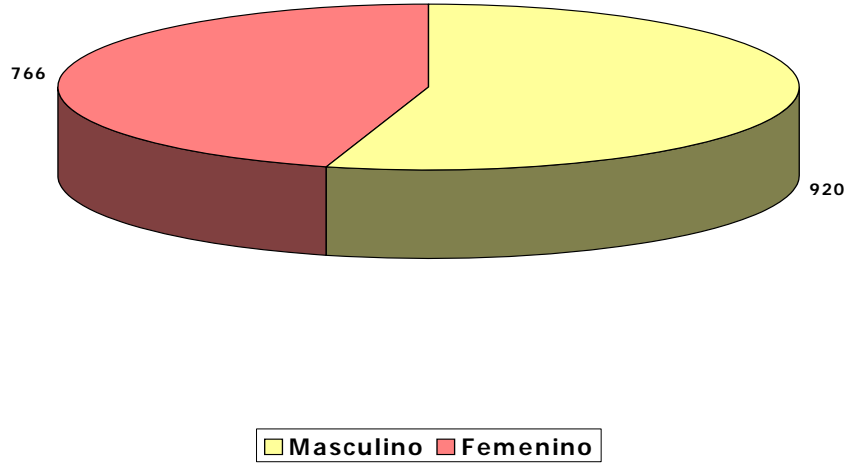
El trabajo con estas redes le ha permitido a la Defensoría conocer los planes de trabajo de las instituciones en la región e intercambiar experiencias, con el fin de mantener actualizados e informados sobre el trabajo institucional.

Asimismo este trabajo en redes ha funcionado como un medio de enlace entre cada una de las Oficinas Gubernamentales y la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes, lo anterior en beneficio del habitante, puesto que resulta más fácil y expedito lograr una solución satisfactoria al problema presentado por este.

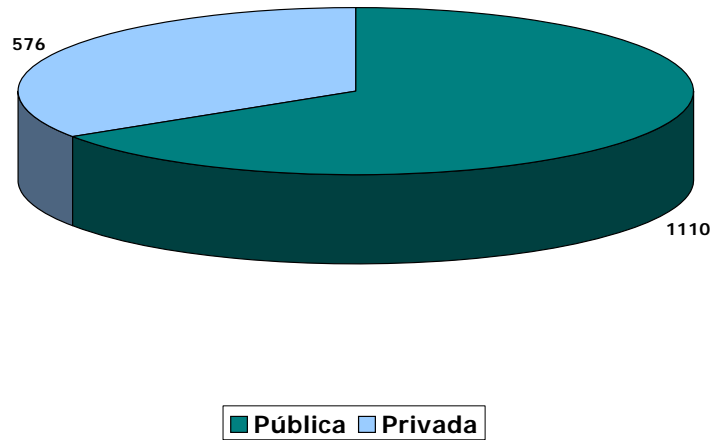
Puede concluirse que la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes se ha esforzado por cumplir con las expectativas que sobre ella tenían los habitantes de la región.

Además ha contribuido a crear conciencia acerca de la existencia de derechos y la obligación que poseen las instituciones públicas de rendir cuentas sobre sus labores.

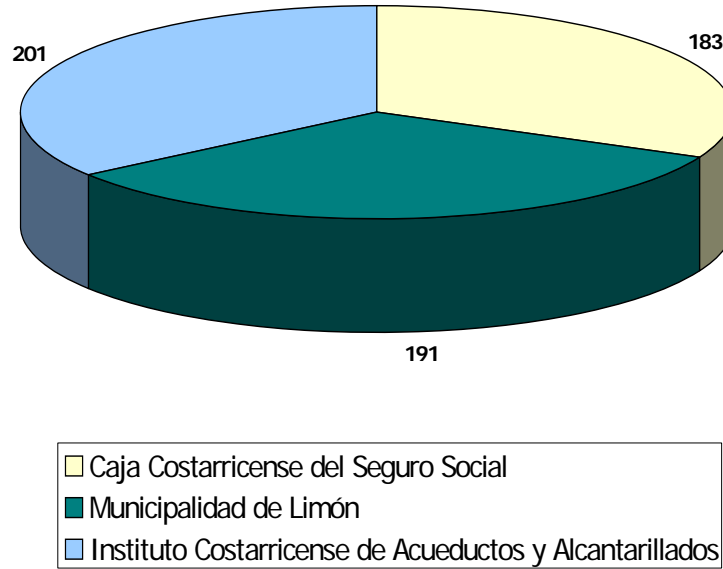
**Total de Consultas Recibidas por Género**



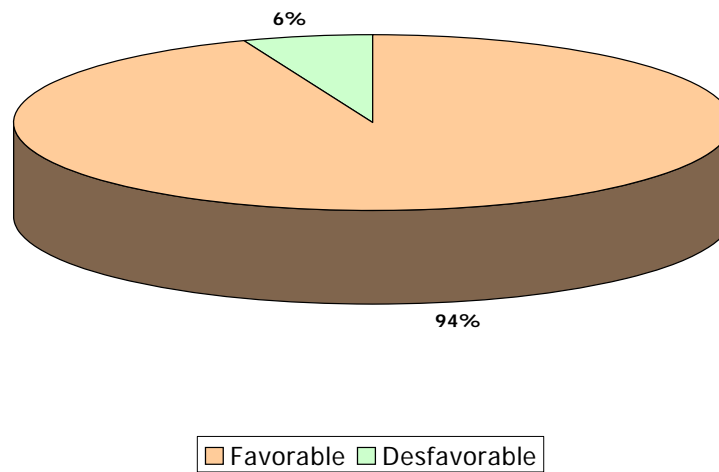
**Total de Consultas Recibidas por Tipo de Entidad**



### Instituciones más denunciadas

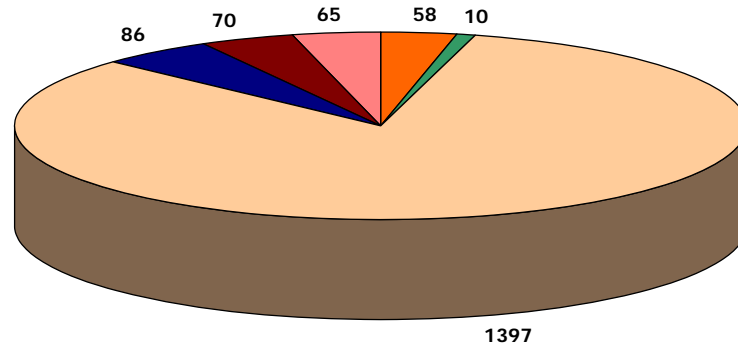


### Total de Consultas por Resultado





### Total de Consultas por Cantón



■ Pococí 
 ■ Guácimo 
 ■ Limón 
 ■ Matina 
 ■ Siquirres 
 ■ Talamanca

#### iv. Oficinas Región Brunca: Pérez Zeledón –Río Claro de Golfito

##### • Antecedentes

En el caso específico de la Región Brunca el sentimiento que embargaba a la ciudadanía (población rural y costera), era que las políticas gubernamentales (administrativas), estaban enfocadas y centralizadas en la atención de los residentes del GAM, olvidando otros sectores poblaciones que por su vulnerabilidad social y económica, no tenían acceso material para trasladarse hasta la capital a realizar gestiones varias, (cédulas de identidad, licencias de conducir, seguridad social, educación especializada y solicitud de servicios públicos).

Al efecto se debe indicar que el cantón de Pérez Zeledón ha venido fungiendo como centro administrativo de la región, ubicándose en éste la mayoría de direcciones regionales de las instituciones públicas y principales actividades comerciales y de servicio. En los últimos años Ciudad Neilly, Corredores, ha experimentado un importante crecimiento convirtiéndose en el segundo centro más importante de la región.

##### • Origen Programa Sede Regional Brunca

La Sede Regional Brunca, fue la última en ser inaugurada el 8 de diciembre del 2003. Dicha sede cuenta con la particularidad de tener dos oficinas de atención de habitantes, las cuales se encuentran ubicadas en el distrito de Guaycará, Río Claro, cantón de Golfito, provincia de Puntarenas y la otra Oficina en el distrito de San Isidro de El General del cantón de Pérez Zeledón, provincia de San José.

La creación de esta oficina se da gracias al aporte de la Embajada del Reino Unido, la cual mediante una donación permitió la compra de equipo de computo, equipo de oficina y un vehículo doble tracción para que los funcionarios destacados en la zona tuvieran la oportunidad de desplazarse por la zona con el fin de que realizaran su labor de protección y defensa de derechos e intereses de los habitantes.

- **Población**

La Región Brunca cuenta con una población total de **299,366** habitantes de los cuales 152.011 son hombres y 147.355 Mujeres, distribuidos en un área de 9.528,44 kilómetros cuadrados, para una distribución de 31,42 habitantes por Kilómetro cuadrado, según datos arrojados en el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en el año 2000.

**CUADRO No. 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CANTÓN POR KILÓMETRO CUADRADO<sup>5</sup>**

Cantón	Población	Extensión Km <sup>2</sup>	Densidad Hab/Km <sup>2</sup>	Hombres	Mujeres
Pérez Zeledón	122187	1904.51	64.16	60651	61536
Buenos Aires	40139	2384.22	16.84	20797	19342
Osa	25861	1936.89	13.35	13625	12236
Golfito	33823	1753.96	19.28	17523	16300
Coto Brus	40082	933.91	42.92	20430	19652
Corredores	37274	620.6	60.06	18985	18289
Regional	299366	9534.09	31.40	152011	147355

Se debe recordar que la distancia entre San Isidro de El General, Pérez Zeledón y Río Claro de Golfito, es de aproximadamente ciento sesenta kilómetros, razón de peso en la decisión de crear dos oficinas en la región Brunca, con el espíritu que origina éste programa de acercar la Defensoría de los Habitantes, a los diferentes sectores poblaciones que por condiciones geográficas y humanas no podían plantear inquietudes, recibir asesoría y conocer acerca de sus derechos y obligaciones.

La Oficina Regional Brunca, pretende garantizar el respeto de los derechos e intereses de la población asentada en la zona, crear los espacios y canales de comunicación entre el administrado y la administración pública, además de señalar los deberes que corresponden a cada segmento de la población, así como buscar un máximo de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

<sup>5</sup> Fuente INEC. Censo 2000

Cabe indicar que a partir de la apertura de ambas oficinas, el número de consultas ha ido aumentando constante; la respuesta de los y las residentes en la zona a denotado gran satisfacción con el papel que a desempeñado las Oficinas Regionales Brunca, además que se ha contado con el apoyo de la Sociedad Civil, iglesias y organizaciones locales.

Como eje medular de la gestión y coordinación regional, se ha pretendido el acercamiento con los pobladores de los seis cantones que componen geográficamente la región sur. Al efecto dicha inserción debe basarse en un marco de confianza mutua y de coordinación inter-institucional con las distintas entidades estatales que se encuentran asentadas en la Región Brunca.

Se debe manifestar que el contacto con las diversas instituciones públicas, ha sido de provecho, debido a la flexibilidad con la que se ejecutan algunos trámites, ocasionando un contacto directo y menos burocrático, con las demás entidades que componen el aparato estatal ( Municipalidades, Seguridad Social, Fuerza Pública, Servicios Públicos, Ministerios, Instituto Nacional de Seguros, Banca Pública, Patronato Nacional de la Infancia y Poder Judicial).

• **Principales Problemas Detectados**

Dentro de la investigación realizada en cada una de las Áreas de Defensa de la Sede Central de la Defensoría y a partir de la práctica y realidad de esta región se determinó y visualizó su problemática, misma que se expone a continuación.

Dirección de Defensa	Principales temas	Acciones realizadas y por realizar
Área de Mujer (21)	1- Violencia Doméstica intrafamiliar. 2- Pensiones Alimenticias 3- Hostigamiento Sexual 4- Promoción y Divulgación de Derechos que atañen específicamente a las mujeres	Realización de talleres que serán coordinados con las distintas oficinas que abordan el tema de Mujer, (Municipalidades – INAMU - DHR), con el ideal de brindar información concreta sobre asuntos de género, además de conocer las características y necesidades de cada cantón.  Contactar con las distintas organizaciones civiles que manejen el tema de igualdad de derechos, con el ideal de contar con la presencia de estas(os), en los talleres.  Incluir dentro de los talleres de (promoción y divulgación) los centros educativos, (escuelas y colegios), la presencia de un profesional de la región para asuntos de defensa de derechos.

<p>Área de Protección Especial ( 22).</p>	<p>1 - Asuntos Indígenas 2- Abuso Policial 3- Privados de Libertad</p>	<p>Coordinar con los distintos grupos indígenas que habitan en la zona sur, (Bribris, Teribes, Cabécares, Noves), con el interés de crear, una vez identificadas sus necesidades, canales de solución más efectivos a los problemas que los aquejan.</p> <p>En cuanto a la utilización excesiva de la fuerza y actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades policiales, se coordina actualmente, con las distintas Delegaciones de la Fuerza Pública y el Organismo de Investigación Policial, la ejecución de medidas de control interno, individualización, como asumir las responsabilidades que pudieran producirse a raíz de la aplicación de fuerza de manera desproporcionada.</p> <p>Visitas y contacto permanente al Centro de Atención Integral del Valle, ( único centro penal en la Región Brunca), con el ideal de identificar las necesidades y problemas de las personas privadas de libertad, como plantear las soluciones de estos.</p>
---	--	--

<p>Área de Calidad De Vida ( 23)</p>	<p>1- Diferentes Formas de Contaminación, (Sónica, Ambiental, Cuencas Hidrográficas).</p> <p>2- Prestación de Servicios de Salud, enmarcado dentro de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguros.</p> <p>3- Calidad y acceso a Vivienda de interés social</p>	<p>Con el ideal de mejorar la calidad de vida de los residentes de la región sur del país, se deberá de crear el marco institucional idóneo, lo anterior en conjunto con las entidades públicas involucradas en esta área, con el fin de asumir un verdadero control, en beneficio del entorno ambiental.</p> <p>Concientización de los derechos y obligaciones, que asiste a los pacientes (asegurados), en cuanto a la prestación de los servicios que presta la seguridad social, tanto en la C.C.S.S, EBAIS, Clínicas e INS, para ejercer un control efectivo a partir del interés (atención oportuna - integral), del ciudadano.</p> <p>Ejercer control ( vigilancia), sobre la supervisión estatal que deben aplicar las entidades responsables (BAHVI, INVU, Mutuales, Fundaciones, Bancos, entes autorizados), en asuntos habitacionales, en cuanto a la calidad de las construcciones de las viviendas de interés social, ante las empresas constructoras.</p>
<p>Area de Control de Gestión Administrativa</p>	<p>1- Régimen Municipal</p> <p>2- Zona Marítima</p> <p>3- Red Vial</p>	<p>Realizar talleres con el personal municipal, de inducción en cuanto a la gestión local, formas de fiscalización y control existentes, competencias legales, (competencias, leyes que tutelan las actuaciones municipales y medidas para ejercer la fiscalización que por reglamento corresponde a los Gobiernos Locales).</p>

<p>Área de Asuntos Económicos</p>	<p>1- Tarifas de Servicios Públicos 2- Transporte Público Remunerado de Personas</p>	<p>Comunicar y ejercer los mecanismos idóneos de defensa ante eventuales aumentos en los servicios públicos que afecten a la comunidad, además de aplicar las medidas legales para oponerse, a las alzas ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.</p> <p>Apoyar la dotación y un control estricto en la calidad del transporte público remunerado de personas, (diferentes modalidades), para que sea brindado con un máximo de eficiencia por parte de la Empresa Privada y mediante el control oportuno del Consejo de Transporte Público del MOPT y la cuestión tarifaria por parte de la ARESEP.</p>
<p>Área de Niñez y Adolescencia (26)</p>	<p>1- Derecho a la Educación 2- Adecuaciones Curriculares 3- Capacitación en Defensa de la Integridad Física de las Niñas, Niños y Adolescentes 4- Resguardo Laboral de los menores de 15 años de edad 5- Capacitación a docentes sobre procedimientos educativos</p>	<p>Al ser el tema de la niñez y la adolescencia un tema de gran relevancia, se pretende a nivel regional crear el marco institucional para la defensa efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo cual se debe concientizar a las entidades que por ley les corresponden resguardar sus derechos, la aplicación de las políticas públicas más convenientes.</p> <p>Entre estas instituciones están:</p> <p>PANI, MTSS, IMAS, INA, MEP.</p>
<p>Área de Promoción y Divulgación de Derechos</p>	<p>1- Derechos Humanos y Participación Ciudadana Talleres participación y rendición de cuentas, en coordinación con el Plan Vida Nueva. 2- Derechos Humanos y Discapacidad 3- Derechos Humanos y Población Indígena 4- Derechos Humanos y Género y Violencia 5- Derechos Humanos y Migración 6- Charlas Sobre Funciones de la Defensoría y mecanismos de defensa. 7- Apoyo/Acompañamiento capacitación sobre</p>	<p>En conjunto con el Área de Promoción y Divulgación de Derechos, se busca aplicar en un solo acto las funciones que por ley le corresponden a la Defensoría de los Habitantes, realizar tanto la defensa, como la promoción y divulgación de derechos.</p>

	procedimientos administrativos de otras instituciones dirigidos a funcionarios públicos.	
--	--	--

- **Instituciones Públicas con mayor número de denuncias en la Región**

A partir de la puesta en marcha de la oficina regional Brunca, se ha notado un constante aumento en la cantidad de denuncias contra entidades públicas.

Al efecto se debe señalar que las instituciones que aparecen dentro de los registros, con mayor número de consultas son:

- 1- Caja Costarricense de Seguro Social.
- 2- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- 3- Gobiernos Locales

Causas y orígenes que ocasionan que estas instituciones, sean las entidades con mayor número de denuncias.

#### **Caja Costarricense de Seguro Social**

Las denuncias presentadas se han focalizado en primera instancia en los servicios médicos que presta la entidad mediante los hospitales asentados en la Región Brunca, entre estos:

- Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, Pérez Zeledón - San José.
- Hospital Tomas Casas Casadejus, Ciudad Cortés – Osa.
- Hospital de San Vito - Coto Brus.
- Hospital de Golfito – Golfito.
- Hospital de Ciudad Neilly - Corredores.
- Clínica de Buenos Aires.

Y en segundo lugar, sobre los equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS), asentados a lo largo y ancho de la zona.

Las denuncias recibidas han estado orientadas a advertir la falta de atención oportuna por parte de los médicos, enfermeros y personal de apoyo, hacia los pacientes internados en el centro médico o que requieren atención médica ambulatoria, además de la deshumanización en el trato y atención que se brinda tanto a las y los asegurados como a las personas que no lo están.

Esta apreciación se sustenta en el hecho de que los servicios que prestan los distintos centros médicos, aparecen en el sistema de registro con un total de 118 denuncias, desde que se inauguraron ambas oficinas, tanto por prestación de servicios médicos, como por diferencias de índole administrativa. (Pensiones del Régimen de IVM y No Contributivos).

Otros factores que incluyen en los señalamientos de denuncias planteadas en las Oficinas regionales tanto de Río Claro de Golfito como de Pérez Zeledón, es la tardanza en el acceso de citas de valoración médica por parte de médicos especialistas, con cobros indebidos a los asegurados, problemas de índole laboral entre funcionarios de los mismos centros hospitalarios con las Jefaturas y Dirección Médica, además de problemas en el acceso a medicamentos.



Al efecto los problemas que se han presentado en este ámbito, se sustentan en la falta de una visión que genera el aumento demográfico de la región en conjunto a la falta de una gestión administrativa que identifique factores de oportunidad, antes que estos se produzcan, lo anterior con el ideal de formular las propuestas y políticas administrativas para solventar estas situaciones.

La Caja Costarricense de Seguro Social, dentro de los principios, que constituyen y rigen la seguridad social, no puede utilizar excusas administrativas o presupuestarias, para dejar de brindar los servicios que por ley, le corresponde.

Preocupa a la Defensoría las manifestaciones de habitantes que se presentan ante la sede regional a indicar que les fue recetado un medicamento, del cual no hay existencia en el despacho correspondiente, o que debe de adquirirlo en una farmacia privada.

Otro factor de gran relevancia es la adjudicación de citas de valoración médica por parte de especialistas, más de un año después de haber sido solicitadas, agravando la condición de salud del paciente, provocando en algunos casos el pago de servicios médicos "privados", a pesar que el ciudadano contribuye solidariamente en el mantenimiento del sistema (pago de cuotas). Otra situación preocupante es el pago de sumas, con el fin de que el paciente sea atendido de forma rápida y diligente en el centro hospitalario que le corresponde (biombos), obviando las listas de espera.

En cuanto a los servicios administrativos, se debe hacer hincapié en las constates denuncias por la falta de agilidad y de información que se presentan al momento en que un ciudadano (a), gestiona o solicita el acceso a una de las pensiones contempladas tanto del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, como Pensiones del Régimen No Contributivo.

La situación donde ha existido mayor disconformidad por parte de los habitantes, se ha originado en las pensiones que se ubican dentro del rubro de pensiones no contributivas, las cuales, son entregadas a adultos mayores en su gran mayoría, personas con discapacidad o bajo nivel económico, que por su condición, no pueden acceder a una fuente de ingreso que les permita gozar de una calidad de vida aceptable en detrimento del acceso a los bienes comprendidos en la canasta básica.

Cabe señalar que la Dirección Regional Brunca de la Caja Costarricense de Seguro Social, ha asumido una posición que antepone el interés de la institución al derecho que asiste a este sector de la población.

Al efecto se debe indicar a modo de ejemplo la situación presentada con un joven, vecino de San Isidro de El General, Pérez Zeledón<sup>9</sup>, que sufre parálisis cerebral profunda, al cual le fue eliminada la pensión correspondiente (PCP – Pensión No Contributiva), sobre la base de que solo tenía derecho a una pensión.

El diferendo se produjo cuando el habitante, a raíz de la muerte de su padre, le fue asignada una pensión por la muerte de éste, por un monto de ₡ 5.760.00 colones mensuales. Su representante agregó, que al haberse aplicado esta compensación perdió de forma automática la pensión por parálisis cerebral profunda, la cual gozaba por la suma de ₡ 82.000 colones.

La disconformidad surgió debido a la falta de información de la Caja Costarricense de Seguro Social, ya que en ningún momento se le indicó a los representantes del beneficiado, que este no tenía derecho a la segunda pensión, a pesar de que el artículo 15 de la Ley General de Pensiones,

---

<sup>9</sup> Expediente DHR No. 16251-22-2004

indica que la pensión que debe de mantenerse es aquella de mayor valor económico situación que no se presentó en este caso específico lo que ocasionó un perjuicio directo a las necesidades particulares del interesado, en este caso al ser suspendida la pensión del Régimen No Contributivo.

La disyuntiva que se crea actualmente es que personas que aún contando con la aprobación de los trabajadores sociales de la Caja Costarricense de Seguro Social, no pueden acceder a estos recursos, a pesar de que el estudio técnico de accesibilidad es positivo, creando una falsa expectativa entre los posibles adjudicatarios, ya que al momento de solicitar la asignación real, esta es denegada indicando falta de contenido económico, aunque se cuente con la aprobación de los requisitos necesarios para acceder a este beneficio.

Al efecto se debe señalar que existe por parte de la población en general, desconocimiento de los derechos y obligaciones que les corresponde, al momento de reclamar sus derechos como asegurados, razón por la cual dentro del programa de promoción y divulgación de derechos, se informa a los interesados la normativa que les atañe, además se brinda asesoría al respecto.

### **Instituto Mixto de Ayuda Social**

En el caso específico del Instituto Mixto de Ayuda Social, se debe indicar que dicha institución fue creada para atender a la población que por su condición económica no cuenta con los recursos económicos, para acceder a un nivel de vida digno.

El presupuesto institucional, ha ocasionado que las agencias del IMAS, hayan tenido que adecuar sus fondos y únicamente otorgar ayudas al grupo que por características propias de urgencia y necesidad económica, se encuentran asentados en el primer nivel de pobreza, según la información que aparece en el sistema de información de pobreza (SIPO).

La falta de presupuesto, crea disconformidad en los demás sectores de escasos recursos económicos, que a pesar de no estar inmersos en un nivel de pobreza extrema sí necesitan ayudas sociales para sobrellevar y atender las necesidades y carencias propias y familiares.

Otro factor determinante en el número de denuncias contra el Instituto Mixto de Ayuda Social es, según las declaraciones efectuadas por los propios habitantes, el maltrato verbal y las valoraciones subjetivas que estos sufren por parte del personal localizado en las distintas sedes y oficinas regionales, lo cual se presenta al momento de solicitar la ayuda, y ésta no se diligencia oportunamente; además los estudios socioeconómicos para la asignación de recursos son en algunos casos lentos en su confección y valoración.

La falta de contenido económico, repercute en la falta de ejecución y de planteamiento de proyectos de reactivación productiva, donde se propicie la realización de actividades lucrativas por parte de los pobladores de la Región Brunca.

Dichos programas (ayudas enfocadas a la formulación de actividades productivas), cuentan con la particularidad de que no han sido ejecutados de forma permanente, motivo por el cual se hace de suma importancia una coordinación efectiva ente el Instituto Mixto de Ayuda Social (aportar recursos económicos), Instituto Nacional de Aprendizaje (brindar los cursos y capacitación técnica) y otras entidades estatales, para buscar integrar a los grupos familiares dentro de la fuerza laboral, (no informal).

Dicha actividad debe abarcar la inclusión del mayor número de pobladores, para incorporar el concepto de creación de riqueza, utilizando para ello el vigor de los núcleos familiares o

comunales, que por características propias o ajenas (entorno social y económico), no pueden incorporarse a otras áreas del sector productivo.

### **Gobiernos Locales**

La situación y la relación que mantienen las y los habitantes con los gobiernos locales, en todo el país y en especial en la Región Brunca, representa por sus características propias, la enumeración de una serie de problemas de índole administrativo sobre los cuales han manifestado gran desconfianza y preocupación.

Al efecto se deben enumerar tres áreas en las que las corporaciones municipalidades han incumplido o no han ejercido la fiscalización que les corresponde; además se ha presentado falta de información oportuna, en detrimento de los derechos e intereses de los administrados. Entre estos se encuentran los siguientes puntos:

Plan de Zonificación y Regulación Cantonal.  
Desalojo de Zonas Marítimas y Terrestres.  
Gestiones Administrativas.

- **Plan de Zonificación y Regulación Cantonal**

Los planes reguladores surgen como respuesta a la necesidad de planificar el desarrollo físico de los distintos cantones que componen la geografía nacional, bajo el marco de regular la utilización de terrenos como de edificaciones y nuevas estructuras.

Al efecto se debe indicar que dicha situación se presenta como consecuencia de la falta de un adecuado ordenamiento urbano.

Estos factores han ocasionado la necesidad de “adecuar” cada Plan Regulador a las circunstancias de cada cantón del país.

El problema que ha existido en la elaboración de estos planes ha sido la falta de criterios técnico – objetivos, dicha situación ha sido el factor donde se ha presentado mayor disconformidad por parte de los habitantes, en virtud de la inclusión de áreas que a pesar de estar inmersas dentro de los planes reguladores, no contienen por sus características geológicas y cartográficas, condiciones que restrinjan su verdadero dominio.

Otros factores en las que los habitantes han mostrado gran preocupación y malestar es la falta de información, con las que se ha ejecutado estos planes, en detrimento del debido proceso.

- **Desalojo de Zonas Marítimas y Terrestres**

La situación de la Región Brunca en cuanto al desalojo en la zona marítimo terrestre, ha ocasionado grandes disputas entre las fuerzas vecinales y las distintas municipalidades.

Otros problemas detectados se enmarcan en las actuaciones administrativas que han ejecutado las corporaciones municipales, si bien realizadas en la mayoría de casos de forma legal, no se ha buscado la solución integral a dicha situación, ocasionando el desplazamiento de núcleos familiares.

Esto ha provocado conflictos entre los ocupantes de las zonas marítimo terrestres, las Corporaciones Municipales y las empresas hoteleras que desean instalarse en la zona.

La situación y la coyuntura que se presenta se fundamenta en primera instancia, con el desalojo de lugareños residentes en zonas costeras, a pesar de habitar en esos sitios por más de una década, y por otro lado posterior a este hecho (limpieza de zonas costeras), la concesión por parte de los gobiernos locales, a empresas dedicadas al sector turismo, para que ejecuten y realicen construcciones con capital muchas veces foráneo.

- **Gestiones Administrativas**

Se debe indicar entre los principales aspectos identificados, la falta de información oportuna de las entidades municipales ante las gestiones que los habitantes deben realizar es la falta de fiscalización y atención mediata de solicitudes planteadas por el habitante.

A la fecha aparecen un total de 54 denuncias, desde que fueron inauguradas ambas oficinas.

Al efecto se debe indicar que en algunas ocasiones se ha confeccionado a petición del interesado Recursos de Amparo, mismos que son presentados ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo anterior por violación al derecho de petición y pronta respuesta, por parte de municipalidades.

- **Problemas Regionales. Falta de Generación Oportuna de Fuentes de Empleo**

El problema de creación de nuevas fuentes empleo y la ausencia de actividades productivas que impulsen el desarrollo de esta zona, ocasiona que la región continúe deprimida económicamente, lo que provoca el estancamiento en los índices de desarrollo social.

Lo anterior ha provocando la paralización de una zona que por sus características naturales, marítimas, agrícolas, comerciales (Depósito Libre Comercial de Golfito y zona fronteriza) no ha aprovechado las ventajas locales, aunado a la falta de definición de políticas claras de desarrollo, de la carencia de inyección de recursos económicos e infraestructura (aeropuerto en Palmar Sur, carreteras), programas de reconversión productiva, turismo, atracción de inversión nacional y extranjera.

Al respecto se debe indicar el bajo nivel educativo de los pobladores de la Región Brunca, siendo esta una de las causas que originan el estancamiento social. Según los datos obtenidos por el INEC en el año 2000, donde se indica que la Región Brunca de un total de 237.364 encuestados, 28.808 no cuentan con ningún nivel académico; 7.437 cuentan con primaria incompleta, 169.874 solo con primaria completa, 29.060 con secundaria completa en el ámbito académico y 7.971 en el ámbito técnico, 1.342 personas cuentan con formación parauniversitaria y un total de 11.430 habitantes de la zona tiene educación universitaria.

- **Situación Ambiental enmarcada en la Protección del Medio Ambiente**

La situación que se plantea en la Región Brunca en cuanto a la protección del medio ambiente, ha sido la falta de ejecución de políticas públicas claras, orientadas al resguardo de la flora y fauna que se encuentra asentada en los diversos Parques Nacionales, localizados especialmente en la Península de Osa.

Al efecto se debe indicar que la gestión que por Ley le corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía, no ha sido ejecutada de la mejor forma, lo anterior por la carencia de recursos tanto humanos como económicos.

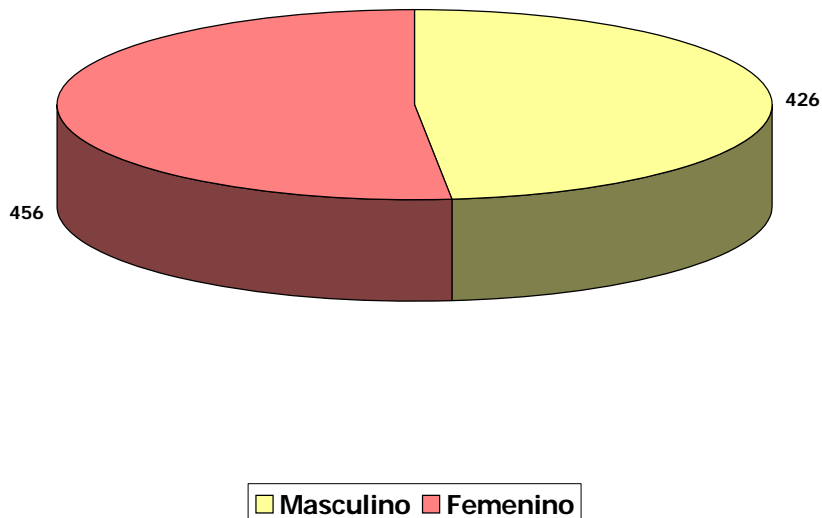
Los problemas de tala ilegal, matanza de animales para el consumo humano, caza furtiva, incendios forestales y contaminación de fuentes de agua, se han convertido en el transcurso del tiempo en problemas de grandes dimensiones. La situación se ha tornado incontrolable, ocasionado la desaparición y por ende la extinción de especies nativas de la zona, misma que causan un impacto negativo en el ecosistema y la función que estos ejercen sobre el mismo.

El Estado ha dedicado una parte mínima del presupuesto oficial, a la protección de cuencas, nacientes de agua, protección de especies y de ambiente, a pesar de contar con el prestigio internacional en cuanto a la conservación y ampliación de zonas protegidas.

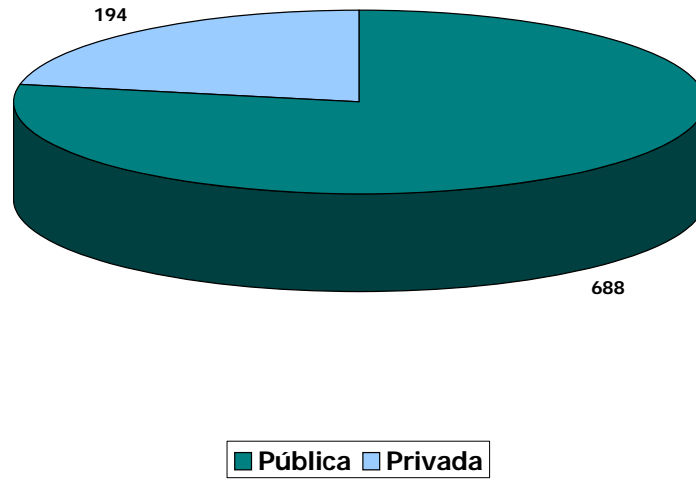
La disyuntiva se encuentra en que Costa Rica ha apostado por el sector turístico y con mayor énfasis por el turismo ecológico, siendo esta actividad la punta de lanza de la región, pero no ha promovido la formulación y creación de programas adecuados, que propicien el soporte y mantenimiento idóneo para resguardar la riqueza natural.

Con el interés de proteger el acceso y goce para las futuras generaciones, se hace de necesaria la protección de esta fuente de vida con la agravante que se observa un panorama poco alentador, en lo que constituiría la consolidarse de la economía de la denominada región sur del país, si la misma es utilizada dentro de un marco de Desarrollo Sostenible.

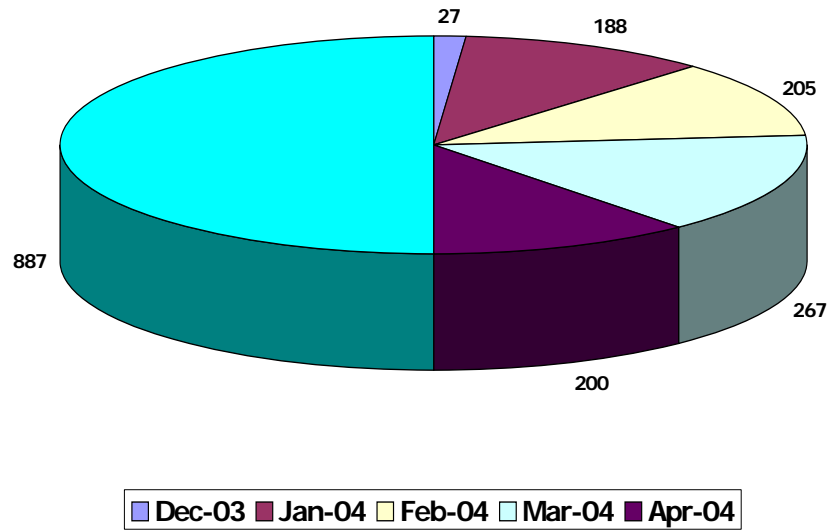
#### Total de Consultas Recibidas por Género



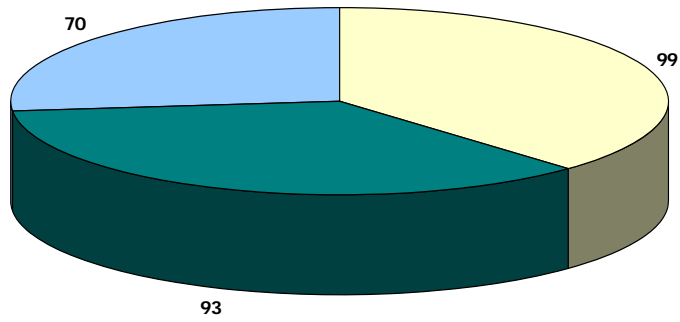
Total de Consultas Recibidas por Tipo de Entidad



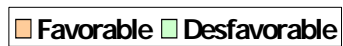
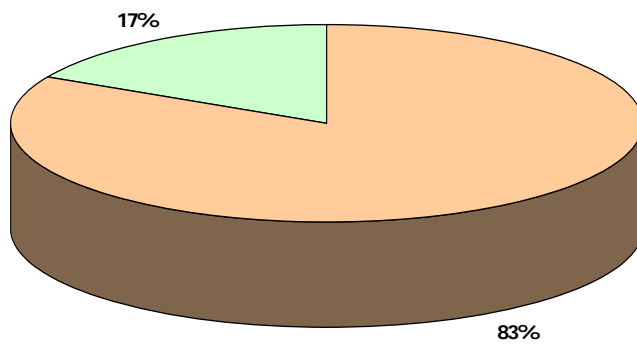
Total de Consultas por año



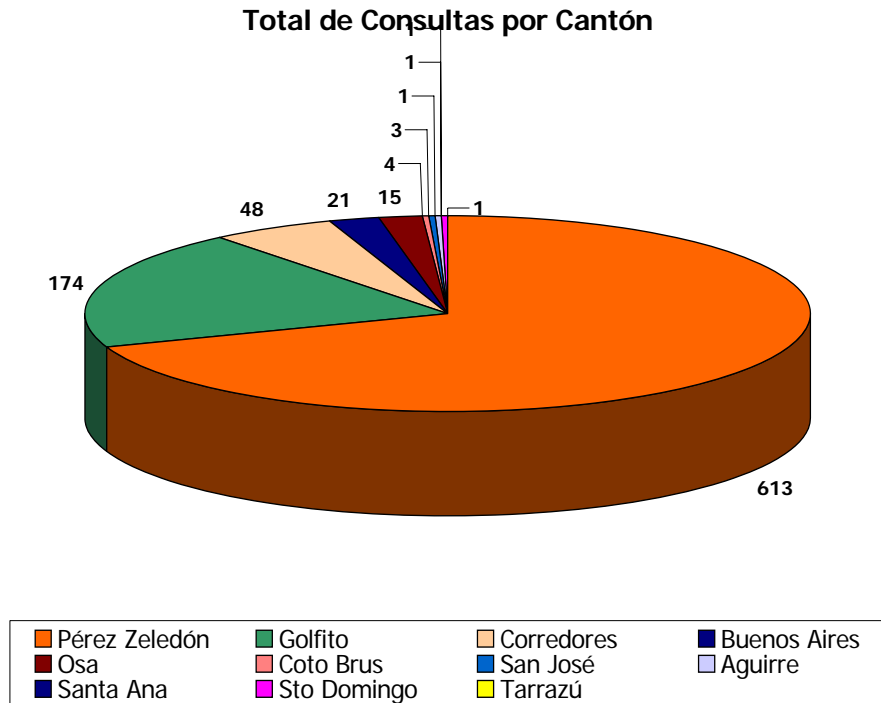
Instituciones más denunciadas



Total de Consultas por Resultado







## 2. Estado de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría

### a. Privilegios en el ejercicio de la función pública

#### i. Introducción

Desde el año 1999 la Defensoría de los Habitantes incurrió en el tema de los privilegios en el ejercicio de la función pública.

El fundamento se encuentra en el hecho de que la Institución tiene competencia para realizar el control en materia de ética pública y los privilegios se constituyen en un elemento que roza con ésta.

En el presente informe anual de labores se consignan las acciones planteadas en seguimiento a las recomendaciones formuladas en el periodo anterior sobre diversos casos.

Tales casos son los siguientes:

- Prestaciones de presidentes ejecutivos
- Nombramientos irregulares en el servicio exterior
- Aguinaldo de miembros de juntas directivas de autónomas y concejos municipales
- Aguinaldo de directivos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal

ii. Casos concretos. -

• **Prestaciones de presidentes Ejecutivos**

En el informe anual de labores del período 2001-2002, la Defensoría dejó constancia de los alcances de la investigación realizada sobre las prestaciones recibidas por algunos presidentes ejecutivos de la Administración anterior, específicamente sobre la improcedencia de que recibieran sumas por concepto de preaviso y cesantía.

En ese sentido, según informaron diversos medios de comunicación colectiva, el 27 de abril de 2004 se había designado y juramentado en el cargo de Viceministro de Gobernación al Sr. Miguel Ángel Quesada Niño, quien asumiría a partir del 1° de mayo.

El Sr. Quesada Niño fungió como Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en la Administración anterior, y al concluir el periodo para el cual fue nombrado recibió la suma de ₡1.375.722,10 por concepto de preaviso y cesantía.

Sobre el particular, la investigación realizada por la Defensoría determinó la improcedencia del pago de dichos extremos a los presidentes ejecutivos de instituciones autónomas. Ello obedece a que se trata de servidores que asumen una función durante un plazo determinado, debidamente conocido por ellos y obviamente por el Consejo de Gobierno –órgano que los nombra–. En tales casos, señala la legislación, no procede el reconocimiento de tales rubros.

En razón de lo impropio del reconocimiento de preaviso y cesantía a funcionarios contratados por un tiempo determinado, el 28 de mayo de 2002 la Defensoría recomendó al Consejo de Gobierno declarar la nulidad absoluta del acto que cesa a dichos servidores y que motivó el pago de prestaciones. De igual forma, recomendó emitir una directriz a las instituciones autónomas con la finalidad realizar los trámites necesarios para recuperar las sumas pagadas a cada uno de los expresidentes ejecutivos por los conceptos mencionados.

Al reaccionar sobre los alcances de dicho informe, el Poder Ejecutivo asumió una posición clara y terminante; el Presidente de la República, en especial, objetó públicamente el pago de referencia (La Nación, La República, La Prensa Libre, El Heraldito, El Día y la Extra, todos del viernes 31 de mayo de 2002). Así por ejemplo, el diario La Nación informó:

*“El presidente Abel Pacheco objetó ayer los pagos por un total de ₡ 50.140.219 a nueve expresidentes ejecutivos como prestaciones que acordó el gobierno anterior.” (pág. 6A)*

La Prensa Libre, por su parte, comunicó lo siguiente:

*“A criterio de Pacheco, el pago fue innecesario, debido a que los funcionarios de confianza saben cuándo finaliza su periodo, y fueron nombrados para ayudar al desarrollo del país.” (p.”2)*

Y siempre en el contexto de las referencias periodísticas de aquel momento, El Heraldito reseñó:

*“Pacheco aseguró que en la función pública se trabaja mucho, sin embargo, también expresó “que la gente se desgasta al conchar banano y sembrar papas” y a ellos no se les pagan prestaciones.” (p. 3)*

El informe solicitado al Presidente en relación con las recomendaciones formuladas, fue remitido el 4 de junio. En el documento se indicaron las acciones que se tomarían al respecto, al tiempo que en sesión n.º 5 celebrada el 4 de junio de 2002 el Consejo de Gobierno ordenó iniciar un procedimiento administrativo con el propósito de que se pronunciara sobre los alcances de las consideraciones y recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes.

Dicho informe fue conocido en la sesión n.º 13 realizada por el Consejo de Gobierno el 30 de julio de 2002, órgano que acuerda *"acoger y aprobar en su totalidad el Informe del Órgano Director..."*

Entre las consideraciones de dicho Órgano se encuentran las siguientes:

*"a) que entre los presidentes ejecutivos y las respectivas instituciones del Estado que regentan no existe relación laboral alguna, así como tampoco subyace ningún contrato individual de trabajo con el Estado costarricense. b) Que los plazos de nombramiento de dichos funcionarios son determinados por el ordenamiento."*

Y como parte de las recomendaciones se encuentra la siguiente:

*"... que el Consejo de Gobierno solicite a las instituciones autónomas del Estado que efectuaron el correspondiente pago indemnizatorio de prestaciones legales a sus respectivos exjefes, las explicaciones, motivos, fundamentos y razones por las cuales procedieron a efectuar tal pago..."*

En este mismo orden de ideas, en sesión No. 27 celebrada por el Consejo de Gobierno el 5 de noviembre de 2002, se acordó instar *"... a cada una de las instituciones autónomas del Estado que realizaron el pago por concepto de prestaciones legales a sus expresidentes ejecutivos, para que remitan la respectiva declaratoria de ley que estipulan los artículos 10 y 35 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; a fin de que la Procuraduría General de la República, en su condición de Representante Legal del Estado, establezca el proceso contencioso de lesividad en contra de tales actos."*

Además, el entonces Diputado y hoy Ministro de la Presidencia, Ricardo Toledo Carranza, presentó un proyecto de ley que pretende que los nombramientos de presidentes ejecutivos se efectúen a plazo fijo, medida que implicaría un *"... ahorro de los recursos económicos, puesto que el Estado no incurrirá en gastos millonarios en el pago de las prestaciones de estos funcionarios, que tal y como los define la Procuraduría General de la República, son "funcionarios de periodo".* (expediente n.º 15.261)

Independientemente de los criterios disímiles que sobre el particular han mantenido la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, lo cierto es que se evidenció una voluntad expresa del Poder Ejecutivo, no sólo de suprimir dichos pagos a futuro sino también de que los producidos hace dos años sean reintegrados a las arcas del Estado.

En ese sentido, se recordó al Presidente la contundencia ética de sus declaraciones del 31 de mayo de 2002 consignadas en varios medios de comunicación:

*"Estoy enviando esta señal al pueblo para que entienda que tengo la mejor y buena voluntad de UN MANEJO NO SOLO LEGAL, SINO MORAL."* (El destacado no corresponde al original)

En el caso concreto del Sr. Miguel Ángel Quesada Niño, el 1 de agosto de 2002 el actual Presidente Ejecutivo del IFAM, Lic. Juan José Echeverría Alfaro, formuló una instancia al Sr.

Quesada con el objeto de que éste devolviera el dinero recibido por concepto de preaviso y cesantía. Afirmó el Lic. Echeverría:

*“Es pública y notoria la actitud y decisión del Señor Presidente de la República y del propio Consejo de Gobierno, en virtud de la cual se ha considerado indebido e incluso improcedente el pago de prestaciones realizado a los anteriores Jerarcas de las Instituciones Autónomas.*

...

*De hecho quiero manifestarle que me sorprendió sobremanera cuando se me presentó el cheque ya confeccionado para el pago de esos extremos, ya que no sólo nunca lo había solicitado, sino que ni siquiera había sido enterado que el trámite se estaba realizando.*

*He procedido a realizar una investigación interna sobre lo actuado en este caso y he verificado mediante los documentos respectivos, que prácticamente la totalidad del trámite para el reconocimiento de sus prestaciones fueron realizados antes del ocho de mayo, lo que en alguna medida podría incrementar los cuestionamientos sobre todo lo ocurrido. Máxime que dichos trámites tampoco obedecen a un acuerdo expreso de la Junta Directiva o de cualquier otro funcionario con competencia para haber ordenado el inicio de los mismos o al menos autorizado que estos se realizaran.*

*Reitero que la presente gestión la hago sin entrar a consideraciones de carácter legal, ya que sobre ese tópico habrán muchas interpretaciones en uno y otro sentido y no soy quien podrá dar la última palabra. Lo hago privilegiando la nueva política de moralidad en la gestión pública que tan acertadamente ha impulsado y promovido el Señor Presidente de la República, y amparado en los más altos y nobles valores morales que ilustran a los mejores ciudadanos.”*

Empero, la gestión no surtió efectos al negarse, rotundamente el Sr. Quesada, a devolver suma alguna.

Sobre el particular, según se informó en la prensa del 6 de agosto de 2002, el Sr. Quesada Niño declaró que,

*“... solo devolverá el dinero si así lo ordena una disposición judicial pues el pago es “legalmente correcto”. Aseguró que tiene documentos para probar que su nombramiento fue “por tiempo indefinido”, por lo cual sí procede la cancelación de cesantía.”*

Y añadió:

*“Primero, me parece que no es legal devolver ese dinero y, segundo, no quiero crear diferencias entre los exjerarcas que devolvieron el dinero y los que no, de buenos y malos.”*

Como bien fue reconocido por el Presidente, más que un asunto de legalidad se trata de un asunto de ética en el ejercicio de la función pública.

No obstante lo anterior, el Sr. Quesada Niño aceptó el cargo de Viceministro de Gobernación y, paradójicamente, frente al Presidente juró observar y defender el ordenamiento quebrantado por

él mismo dos años atrás cuando recibió un dinero que no le corresponde y se opone a reintegrarlo al Estado.

Al aceptar el cargo el Sr. Quesada Niño desdeña la disconformidad del señor Presidente de la República ante el reconocimiento del preaviso y la cesantía recibidos por varios expresidentes ejecutivos; desatiende su llamado instando a la devolución de ese dinero; y, finalmente, evidencia un absoluto desdén frente el compromiso ético de la actual Administración.

Con la misma firmeza y consistencia que lo hizo en su momento en virtud del compromiso asumido –extensible a las autoridades del Gobierno de la República– en procura de garantizar la transparencia en todas las actuaciones de las y los servidores públicos, en especial cuando de recursos se trata; y en razón de que el Sr. Quesada Niño no devolvió las sumas que le fueran entregadas por concepto de preaviso y cesantía a pesar de que el Presidente de la República hizo pública su posición respecto del tema; la Defensoría de los Habitantes solicitó al Presidente reconsiderar la decisión de nombrar al Sr. Miguel Ángel Quesada Niño en el cargo de Viceministro de Gobernación en tanto se mantenga el compromiso ético asumido por el Presidente desde el inicio de su Administración, considerando también que no es sino hasta el próximo 1 de mayo cuando asumiría sus funciones.

En respuesta, el Presidente remitió una copia de una nota que el Lic. Quesada le envió al Lic. Echeverría Alfaro –fecha 29 de abril–, *“... en donde se compromete a pagar la suma que recibió por concepto de prestaciones cuando fungió como Presidente ejecutivo...”*

En ese documento el Sr. Quesada Niño le indica al Lic. Echeverría:

*“... me permito además de informarle mi determinación de devolver a esta Institución los rubros a mí pagados en su oportunidad, por concepto de preaviso y cesantía, los cuales ascienden a la suma de \$1.375.722,10; solicitarle se sirviera indicarme: a qué número de cuenta y a qué Banco puedo hacer los respectivos depósitos por la devolución aludida, la cual haré mediante tractos seis tracto mensuales hasta cancelar la totalidad del capital de marras.”* (los destacados corresponden al original)

Como antecedente señala el Lic. Quesada Niño:

*“Al aceptar formar parte de este equipo de Gobierno presidido por el Doctor Abel Pacheco, estoy obviamente asumiendo y aceptando comulgar igualmente con sus lineamientos y directrices previamente marcadas, entre las cuales está la determinación de que los funcionarios de su Gobierno, **no reciban pago alguno por concepto de “Prestaciones laborales”**. Lo anterior fundamentado no por razones Legales sino sobre todo Éticas, a las cuales ahora pretendo ajustarme, independientemente del pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, la Asesoría Legal del Gobierno y la Contraloría General de la República sobre este tópico. Pero que sin embargo repito, **como principio Ético acepto**, y me dispongo a cumplir conjuntamente con los principios y lineamientos de **austeridad y resguardo de los fondos públicos estatales.**”* (los destacados son del original)

Transcurrido un tiempo prudencial, se solicitó al Lic. Echeverría Alfaro informar a la Defensoría de los Habitantes si el Sr. Quesada Niño había procedido con el depósito de las sumas por devolver, según el compromiso externado en la nota recién consignada.

En respuesta, el Lic. Echeverría remitió información suscrita por el Jefe de la Sección de Contabilidad y Finanzas del IFAM en el que se señala lo siguiente:

*“Al día de hoy –24 de mayo de 2004– no se ha recibido en la Tesorería de la Institución ninguna suma de devolución por parte del señor Quesada Niño, ni se ha recibido ningún comunicado de su parte, en relación con algún depósito a la cuenta del IFAM por la citada devolución.*

*Analizados los movimientos de crédito bancarios a favor del IFAM en el Sistema Internet Banking del Banco Nacional de Costa Rica, del día 30-04-2004 al día 21-05-2004, no se encontró ningún movimiento bancario por la suma de ¢229.287.02, que sería el monto a cancelar si el señor Quesada Niño realizara los depósitos en seis tractos, ni por la suma total de ¢1.375.722.10.”*

De lo anterior se puede desprender que el Lic. Quesada Niño está mostrando una *“ética de conveniencia”* al manifestar que *“ahora”* si devolverá lo recibido por concepto de preaviso y cesantía, cuestión con la que no estuvo de acuerdo cuando se trató de su salida del IFAM. Además, pareciera que su reacción en el sentido de devolver tales sumas fue circunstancial y para efectos de brindar una explicación momentánea al Presidente. Por lo menos así parece de la información suministrada por el funcionario del IFAM de que la devolución no ha sido acreditada a favor de esa Institución.

Sin embargo, el asunto no se trata solamente de devolver dinero; se trata de ser consecuente con un compromiso asumido...

En fin, no se trata de una *“ética de conveniencia”* sino de un compromiso real con la ética pública.

- **Nombramientos irregulares en el servicio exterior**

Tal y como fue informado en el periodo anterior, el 12 de mayo de 2003 la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final relacionado con nombramientos irregulares en el servicio exterior. Como parte del proceso de seguimiento a fin de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en su oportunidad, se han realizado distintas acciones.

El 29 de octubre de 2003 la Defensoría solicitó al Canciller rendir el informe de cumplimiento sobre la revisión de todos los nombramientos en comisión efectuados a partir del 8 de mayo de 2002, considerando ciertas precisiones que sobre esta materia había apuntado con anterioridad la Defensoría.

En respuesta a dicha solicitud, el 5 de noviembre el Ministro de Relaciones Exteriores respondió que sobre la temática el Ministerio procedería conforme lo ordenado por la Sala dado el carácter obligatorio de sus resoluciones, y afirmó, en lo conducente:

*“Estoy totalmente seguro que finalizados los movimientos necesarios para cumplir con lo ordenado por la Sala Constitucional, tanto ésta como la Defensoría y en especial usted, quedarán absolutamente satisfechos.*

*Cumplidos los movimientos resultantes del acatamiento de la resolución mencionada, NO EXISTIRÁ EN UN PLAZO RELATIVAMENTE CORTO, PRÁCTICAMENTE NINGÚN NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS EN COMISIÓN, EXCEPTO LOS JEFES DE MISIÓN” (el destacado no corresponde al original).*

La referencia a la Sala es en virtud del voto n.º 2003-11253 del 1º de octubre de 2003 por medio del cual se dispuso, entre otras medidas, revocar todos los nombramientos de funcionarios designados mediante el *procedimiento "en comisión"* realizados sin una debida justificación:

*"En lo que corresponde al nombramiento de funcionarios en comisión, se ordena al Poder Ejecutivo, en las personas del Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, para que en un término de quince días a partir de la notificación de la presente resolución, se inicien los respectivos procedimientos para la revocación de todos los nombramientos que se hayan hecho sin una debida justificación, previa audiencia a los interesados, con base en los tres motivos que expone el Estatuto del Servicio Exterior..."*

En cumplimiento de la citada resolución de la Sala, el Canciller encomendó al Director Jurídico de ese Ministerio realizar *"... un profundo análisis jurídico de los acuerdos de nombramiento de los actuales funcionarios en comisión que laboran en el Servicio Diplomático y Consular, así como de cada uno de sus expedientes..."*, según consta en oficio n.º DM-637-03 del 16 de octubre.

Mediante oficio del 12 de noviembre el Ministro rindió el informe de cumplimiento de la resolución de la Sala y, en lo relacionado con la revocatoria de los nombramientos indicados, cita las conclusiones del dictamen solicitado al Director Jurídico, que en lo conducente señala:

*"Sesenta y seis nombramientos están fundamentados en razones de CONVENIENCIA NACIONAL, por lo que se considera por parte de esta Dirección que, de conformidad con lo que se dispuso por parte de la Sala Constitucional, no requieren de ser revocados.*

*Diecinueve nombramientos corresponden a funcionarios auxiliares o técnicos a los cuales se les nombra con base a otra fundamentación jurídica, es decir, no corresponden a los funcionarios en comisión que se refiere la Sala, pues en estos casos no es requisito que su nombramiento obedezca a razones de inopia, conveniencia nacional o emergencia. Consecuentemente tampoco esos acuerdos deben ser revocados. Sobre este punto se debe aclarar, que en tres de los casos aquí contemplados, se deberá revocar el último acuerdo, ya que en ese –si bien se mantienen en planillas como funcionarios técnicos- se les concede un rango diplomático.*

*Cinco nombramientos de funcionarios en comisión en el Servicio Diplomático o Consular, carecen de la debida fundamentación que exige la Sala constitucional, en consecuencia, acatando lo ordenado por ese Tribunal, deberá revocarse su nombramiento. Valga mencionar que en uno de esos casos ya se procedió con el respectivo cese".*

Además, señaló el Ministro que,

*"... a efecto de cumplir con los procedimientos debidos, y por razones de índole presupuestario, se procederá con los ceses de esos funcionarios durante el mes de febrero del año próximo, lo que se les estará comunicando a los respectivos funcionarios con la antelación debida..."*

*Para efectos de que todos los ciudadanos del "Conjunto de Elegibles" ingresen al Servicio Exterior a hacer su año de prueba, se estarán cesando de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, y durante el primer trimestre del*



*año 2004, un número suficiente de funcionarios que actualmente se encuentran nombrados en comisión, que permita cumplir con aquel objetivo” (el destacado corresponde al original).*

El 16 de enero del año en curso, el Ministro informó a la Sala sobre el procedimiento seguido para hacer efectivo el cese de los funcionarios indicados. En este sentido señaló:

*“a) Se ha enviado el preaviso de cese a 19 funcionarios que fueron nombrados en comisión, según consta en el anexo adjunto.*

*b) Una vez cesados estos funcionarios se dispondrá de las respectivas plazas, a las que se agregan otras vacantes existentes previamente, para un total de 29.*

*c) En consecuencia, se contará con las plazas suficientes para poder nombrar a todas las personas que aparecen en la actual lista de elegibles.*

*Además de lo anterior, deseo notificarles que, una vez realizados todos los nombramientos, lo que se hará entre el 15 de febrero y el 1° de junio del 2004 y por ende no exista ninguna persona en el conjunto de elegibles que esté pendiente de ser nombrada, se procederá a convocar un nuevo concurso con la intención de seleccionar a los postulantes de mayor idoneidad que conformarán una nueva lista de elegibles. Dependiendo de la cantidad de aspirantes que aprueben los correspondientes exámenes, se cesarán los funcionarios del servicio exterior nombrados en comisión que sea necesario, con el fin de que puedan realizar su año de prueba (...).”*

El mismo 16 de enero, y luego el día 19 con el fin complementar información, el Ministerio informó a la Defensoría sobre el nombre y cargo de los funcionarios en comisión que serían cesados, incluyendo fecha de los acuerdos de nombramiento respectivos. Tras un recuento de tales nombramientos, se destaca que solamente uno –de 19 en total– fue realizado a partir del 8 de mayo de 2002 y los restantes fueron realizados en administraciones anteriores.

Con fundamento en la investigación realizada, la Defensoría no comparte las conclusiones del dictamen rendido por el Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y consignadas en el oficio suscrito por el Canciller el 12 de noviembre de 2003.

En efecto, el criterio de la Defensoría sigue siendo, por el contrario, que los 53 nombramientos realizados mediante el procedimiento *“en comisión”* por parte de la actual Administración resultan a todas luces infundados, pues no se ajustan a las disposiciones que en esta materia contempla el Estatuto del Servicio Exterior y sus diversos reglamentos. Lo anterior ocasiona que el Ministerio de Relaciones Exteriores efectivamente incurra en la *“práctica generalizada de nombrar personas que no han demostrado su idoneidad dentro de plazas ubicadas en el régimen del servicio exterior de la República, a través de nombramientos en comisión”* (como se apunta en el Voto N° 2003-11253) y, por consiguiente, dicha práctica resulta *“violatoria del régimen estatutario puesto en funcionamiento respecto del servicio exterior ... cuyo fin no es otro que hacer efectivas las disposiciones constitucionales de los numerales 191 y 192 de la Carta Magna, así como garantizar el derecho que tiene toda persona de tener acceso, en condiciones generales y razonables de igualdad, a las funciones públicas según lo establecido en el artículo 23, inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos...”*.

En criterio de la Defensoría, subsiste una importante cantidad de funcionarios que ni siquiera reúnen los requisitos mínimos exigidos lo cual, aunado a los vicios apuntados en relación con el

acto de nombramiento, constituye una violación a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia y por tanto tornan injustificables los nombramientos<sup>10</sup>.

Lo anterior encuentra total correspondencia con lo observado por la Sala Constitucional en el voto N° 11253-03 antes mencionado, cuando apunta:

*“Al tenor de lo anterior, debe esta Sala proceder a determinar si es posible colegir sea del informe rendido bajo fe de juramento o de los documentos aportados a los autos, razones que justifiquen válidamente la presencia de tal proporción de nombramientos especiales. No obstante, una vez llevado a cabo tal examen **NO ENCUENTRA ESTE TRIBUNAL LA PRESENCIA DE DICHOS MOTIVOS**, y por consiguiente, debe estimarse también este extremo del presente recurso”* (el destacado no corresponde al original).

Como se indicó anteriormente, el nombramiento infundado de 53 funcionarios en comisión implica la violación de derechos fundamentales tanto de los recurrentes –y de los demás miembros de la lista de elegibles- como de los habitantes en general, en su condición de administrados. Sobre esta temática la Sala ha sido clara en el voto en comentario al señalar:

*“... aprecia además esta Sala que el reclamo de los recurrentes respecto de la supuesta conducta arbitraria del Ministerio de Relaciones Exteriores, en detrimento del contenido de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, se bifurca alrededor de dos puntos específicos: por un lado, el alegato de arbitrariedad en el nombramiento para el periodo de prueba; y por otro, la práctica del Ministerio de nombrar a funcionarios por comisión...”*

Después de un análisis general del sistema de nombramiento de servidores públicos a partir de las disposiciones contenidas en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, concluyó la Sala que efectivamente el Ministerio de Relaciones Exteriores violentó el derecho de los recurrentes al acceso a la función pública en condiciones razonables de igualdad. Al respecto señaló en el voto indicado:

*“Así las cosas, se debe proceder a estimar el presente extremo del recurso, pues se ha podido verificar el acaecimiento de una omisión arbitraria de la Administración lesiva del derecho fundamental de los recurrentes, a tener un acceso en condiciones generales y razonables de igualdad, a las funciones públicas”.*

En relación con el nombramiento de funcionarios en comisión, señala la sentencia de cita:

*“... los recurrentes alegan que existe de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, una práctica generalizada de nombrar personas que no han demostrado su idoneidad dentro de plazas ubicadas en el régimen del servicio exterior de la República, a través de nombramientos en comisión, según lo dispone el artículo 48 del Estatuto del Servicio Exterior. Observa al respecto este Tribunal, que **DE COMPROBARSE DICHO ARGUMENTO** y conforme con todo lo antes expuesto en la presente sentencia, **DICHA “PRÁCTICA” DEL MINISTERIO***

<sup>10</sup> Considérese nuevamente que el artículo 18 del Reglamento al Estatuto dispone, en relación con los requisitos básicos antes apuntados, que

*“... se requerirá la presentación a la Dirección General de Servicio Exterior de los siguientes documentos, **SIN LOS CUALES NO SE TRAMITARÁ NI SE SUSCRIBIRÁ EL RESPECTIVO ACUERDO DE NOMBRAMIENTO (...)**”* (el destacado no corresponde al original).

*RECURRIDO, SERÍA EVENTUALMENTE VIOLATORIA DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO PUESTO EN FUNCIONAMIENTO RESPECTO DEL SERVICIO EXTERIOR, a partir de la creación de la Ley número 3530, o sea, el Estatuto del Servicio Exterior de la República, CUYO FIN NO ES OTRO QUE HACER EFECTIVAS LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE LOS NUMERALES 191 Y 192 DE LA CARTA MAGNA, ASÍ COMO GARANTIZAR EL DERECHO QUE TIENE TODA PERSONA DE TENER ACCESO, EN CONDICIONES GENERALES Y RAZONABLES DE IGUALDAD, A LAS FUNCIONES PÚBLICAS, según lo establecido en el artículo 23, inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos (en el sentido expuesto por la sentencia número 2001-05694 arriba citada). (el destacado no corresponde al original).*

Así las cosas, de acuerdo con los criterios arriba indicados en relación con los vicios de legalidad observados en 53 nombramientos en comisión realizados a partir del 8 de mayo de 2002, queda claro que el Poder Ejecutivo ha incurrido en una práctica violatoria del régimen estatutario y por tanto ha infringido las disposiciones constitucionales de los numerales 191 y 192 de la Carta Magna, así como el derecho de acceso, en condiciones generales y razonables de igualdad, a las funciones públicas.

Efectivamente, al designar el actual Poder Ejecutivo tal cantidad de servidores mediante el procedimiento en comisión –procedimiento de excepción según el artículo 48 del Estatuto de Servicio Exterior–, ocupó injustificadamente la totalidad de plazas en ese Servicio y por tanto limitó el acceso a la función pública de quienes habían demostrado idoneidad al ganar los concursos de oposición convocados al efecto, con lo cual violentó el artículo 13 del Estatuto<sup>11</sup> y por ende, de acuerdo con el criterio de la Sala, la disposición del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por su parte, al abusar del mecanismo de excepción para ocupar la casi totalidad de plazas disponibles al inicio de la Administración, el Poder Ejecutivo incumplió abiertamente el mandato consagrado en el artículo 192 de la Constitución Política, en punto a la idoneidad que deben comprobar los servidores públicos al momento de su designación.

Lo anterior implica que el Poder Ejecutivo lesionó el derecho que asiste a todos los habitantes a disfrutar de una administración pública eficiente, tal como se deriva del artículo 191 de la Carta Magna y como lo señaló con claridad la Sala en el fallo comentado. Al respecto señala el tribunal constitucional:

*“... de acuerdo a dicha relación de puestos, solamente los jefes de misión suman un total de cuarenta y tres personas, a parte de los cincuenta y siete funcionarios en comisión antes mencionados. ELLO CONLLEVA A COMPROBAR, QUE EFECTIVAMENTE SE HA MATERIALIZADO UN ACTUACIÓN ABUSIVA DE PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN, EN DETRIMENTO DEL DERECHO DE TODOS LOS CIUDADANOS DE ACCESAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y DE LA EFICIENCIA PROPIA DE LOS SERVICIO PÚBLICOS Y CON ELLO, EN PERJUICIO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD COSTARRICENSE, PUES INJUSTIFICADAMENTE SE HA SOSLAYADO QUE, SALVO LOS JEFES DE MISIÓN Y*

<sup>11</sup> Señala dicho artículo: *“Artículo 13.- El ingreso al Servicio se hará en la séptima categoría siempre que el candidato haya sido previamente aprobado en los concursos de oposición que el Ministerio de Relaciones Exteriores hará periódicamente, o cada vez que se trate de llenar vacantes en el Servicio Interior o Exterior”*. Como se puede apreciar, el Estatuto no remite a quienes ganaron dichos concursos a una lista de elegibles sino que establece su ingreso a efecto de llenar las vacantes que se presenten, las cuales, en este caso, fueron ocupadas en su totalidad con funcionarios en comisión.

*DIPLOMÁTICOS TEMPORALES, EL SERVICIO EXTERIOR DEBE ESTAR CONFORMADO POR FUNCIONARIOS QUE HAYAN DEMOSTRADO IDONEIDAD ALGUNA PARA EJERCER LOS PUESTOS A ÉL PERTENECIENTES, SEA POR ESTAR DEFINITIVAMENTE INCORPORADOS O AL MENOS EN PERÍODO DE PRUEBA, Y NO POR PERSONAS QUE EN NINGÚN MOMENTO HAN SIDO CALIFICADAS PARA EL EJERCICIO DE DICHAS TAREAS”* (el destacado no corresponde al original).

Considera la Defensoría que probados los argumentos anteriores, se puede constatar que efectivamente el Ministerio incurrió en la práctica de nombrar en el Servicio Exterior a personas que no han demostrado su idoneidad, con lo cual se violenta el régimen estatutario –como temía la Sala- y por tanto se infringen las disposiciones de los numerales 191 y 192 de la Carta Magna así como el numeral 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Si bien el Ministro de Relaciones Exteriores ha informado sobre el cese de 19 funcionarios en comisión, a la fecha no se han justificado de ninguna manera los nombramientos realizados a partir del 8 de mayo de 2002.

Si bien resulta positivo que el Ministro disponga cesar funcionarios en comisión y en su lugar designe a quienes han demostrado idoneidad para desempeñarse en el Servicio Exterior, el hecho de que la casi totalidad de cesados corresponda a servidores nombrados en Administraciones anteriores permite corroborar el compromiso político electoral del titular de Relaciones Exteriores con aquellos a quienes él designó en comisión, como bien lo ha reconocido.

Por todo lo anterior, resulta a todas luces injustificable que al día de hoy se perpetúe una situación de evidente violación estatutaria, aún cuando se informe en la prensa que a partir del mes de junio se convocarán nuevos concursos de oposición y que todos los funcionarios en comisión serán cesados a partir del próximo año.

Nótese en este punto que, al postergar el cese de los funcionarios en comisión hasta que se realicen tales concursos, el Ministerio de Relaciones Exteriores incumple abiertamente con el plazo ordenado por la Sala –mediante la sentencia N° 11253-03– para proceder a la revocación de TODOS los nombramientos en comisión “que se hayan hecho sin una debida justificación”, sea 15 días a partir de la notificación de dicha sentencia, el 1° de octubre de 2003.

Así las cosas, la Defensoría insistirá ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para que proceda de inmediato a la revocatoria de los 53 funcionarios nombrados en comisión a partir del 8 de mayo de 2002, independientemente de que a se hayan o no realizado los concursos de oposición para incorporar nuevos funcionarios de carrera en el Servicio Exterior.

El Canciller ha reiterado los alcances del mecanismo interno para destituir durante el presente año la totalidad de los funcionarios nombrados en comisión y garantizar que para el próximo año todos los funcionarios sean de carrera.

Así pues, la Defensoría estará vigilante de que el servicio exterior de Costa Rica se profesionalice conforme a las normas que lo regulan, y cesen, finalmente, los abusos en los nombramiento en comisión.

- **Aguinaldos de los miembros de Juntas Directivas de instituciones autónomas y concejos municipales.-**

Tal y como se informó el año anterior, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación relacionada con los aguinaldos de los miembros de las juntas directivas de instituciones autónomas y de concejos municipales.

Como resultado de la investigación, el 27 de noviembre de 2002 la Defensoría recomendó a los miembros de las juntas directivas de instituciones autónomas y de concejos municipales que, atendiendo razones de orden ético, jurídico y económico, y en virtud de que no se dictó el acto administrativo motivado que justifique la procedencia del pago de aguinaldo a los miembros de la Junta Directiva, se procediera a suspender dicho pago en el mes de diciembre de 2002. Asimismo, que respondiendo a un plan operativo que jerarquice la atención de las necesidades de la población, y con la autorización previa de la Contraloría General de la República, reprogramaran los recursos de la subpartida *sueldo adicional* (aguinaldo) correspondiente a los miembros de la Junta Directiva, al cumplimiento de los objetivos institucionales o municipales.

En acatamiento a dichas recomendaciones, en 51 de los 81 concejos municipales sus miembros no recibieron el aguinaldo, y en cuanto a las instituciones autónomas sólo los miembros de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros lo recibieron.

Sin lugar a dudas fue un resultado altamente satisfactorio.

Debido a que las razones que fundamentaron las anteriores recomendaciones se mantenían vigentes, el 5 de noviembre de 2003 la Defensoría recordó a los miembros de juntas directivas de instituciones autónomas y de concejos municipales la necesidad de que suspendieran el pago de aguinaldo en el mes de diciembre a los servidores indicados

Contrario al año anterior, la respuesta no fue tan halagüeña. En efecto, de las municipalidades que respondieron solamente 29 no pagaron contra 28 que sí lo hicieron; y en el caso de las instituciones autónomas, en 9 de ellas sus directivos no recibieron aguinaldo y en cuatro sí.

No se obtuvo respuesta de todas las municipalidades y autónomas a pesar de la prevención notificada y de múltiples gestiones adicionales realizadas por la Defensoría.

Frente a la reiterada y cuestionable utilización de recursos públicos por parte de algunas altas autoridades de la administración descentralizada, y considerando los argumentos expuestos en el informe anual de labores correspondiente al periodo anterior, el 28 de noviembre de 2003 la Defensoría planteó una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 5 de la Ley de Pago de Aguinaldo a Servidores de Instituciones Autónomas, Semiautónomas que establece lo siguiente:

*“Cuando las circunstancias económicas de cada institución lo permitan, se podrán conceder los beneficios de esta ley a los miembros de las respectivas Juntas Directivas.”*

Ese beneficio se refiere al pago del aguinaldo en las instituciones mencionadas.

El 2 de diciembre de 2003 la Sala dio curso a la acción y confirió audiencia a la Contraloría General de la República. Lo mismo hizo con la Procuraduría General de la República, quien reiteradamente ha sostenido la tesis de que tal pago es improcedente.

Actualmente se está a la espera de la resolución de la Sala que se encuentra estudiando los argumentos planteados.

- **Aguinaldo de directivos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal**

Tal y como se ha venido informando en años anteriores, en el Banco Popular se presentaban una serie de privilegios que rozaban con los principios de solidaridad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y la ética en el ejercicio de la función pública; uno de ellos el pago de aguinaldo a los directivos nacionales de la entidad bancaria.

A partir de la intervención de la Defensoría de los Habitantes se logró, entre otras cosas, que los directivos devolvieran en abril de 2002 el aguinaldo que recibieron. Se trata Rolando Barrantes Muñoz, Marvin Rojas Varela, Willy Vargas Villalobos, Enrique Acosta Granados, Floria Carboni Monge, Rafael A. Vargas Retana y Mario Mondol García. El monto total superó los ¢4 millones.

En seguimiento a dicha recomendación, la Contraloría General de la República solicitó a la Auditoría Interna de la entidad financiera evaluar la posibilidad de recuperar los aguinaldos pagados a ex miembros de la Junta Directiva anteriores al 2001.

Luego de un proceso de notificación, se logró que seis exjercerarcas voluntariamente entregaran esos dineros. Ellos son Juan Antonio Vargas Guillén, Carlos Arguedas Ramírez, Luis Garita Bonilla, Rodrigo Vargas Durán, Maurilio Aguilar Rojas y Luis Fernando Vargas Benavides. El monto total es cercano a los ¢200 mil, sumando el pago de intereses.

Así, un total de 13 ex directivos del Banco Popular procedieron a devolver el aguinaldo recibido años atrás con sus respectivos intereses.

Con ello se sienta un precedente importante en el sentido de que los miembros de juntas directivas no tienen derecho a recibir aguinaldo porque estos funcionarios perciben dietas y no salario, lo que implica que no existe una relación laboral con una institución a la que de por sí no se le aplica la Ley de aguinaldos para entidades autónomas.

Actualmente, y por medio de un órgano director de procedimiento, la administración de la entidad bancaria realiza gestiones necesarias con el propósito de que aquellos exdirectivos que al 5 de marzo del presente año no reintegraron el aguinaldo, procedan en esa dirección. Ellos son, según informó el Banco Popular, Daniel Mora Mora, Oscar Campos Orozco, Max Soto Jiménez, Gerardo Sibaja García, Alvaro Gallardo Jiménez, Francisco Dávila Valle, Rafael Vargas Retana, Alvaro Montero Vega, Rodolfo Navas Alvarado, Martha Campos Méendez, Gabriel Rodríguez, Luis Alberto Barboza Castro, Eduardo Irías Mora y Roberto Sossa Sandí.

Además, la Auditoría Interna del Banco Popular informó que los siguientes directivos no pudieron ser notificados sobre la recomendación de devolver las suma pagadas por aguinaldo cuando integraron la Junta Directiva: Carlos Luis Rojas Porras, Víctor Carvajal Garro, Jorge Monge Agüero, Dennis García Urbina, Antonio Calderón Castro, Eduardo Soto Chavarría, Joaquín Alpízar Bolaños, Roberto Morice Poveda, Guillermo Villalobos Solé, Sergio Hidalgo Rojas, Bernis Alvarado Prado, Gerardo Chaves Sandoval, Felipe Calvo Calvo, Stanford Gordon Thorpe, Sigifredo Pérez Fernández, Kathya Alpízar Quesada, Ricardo Bogantes y Villegas.



*iii.- Consideraciones finales*

La lucha por contribuir a erradicar los privilegios en el ejercicio de la función pública es una de las labores en que la Defensoría ha dedicado importantes esfuerzos, sin distinciones de ninguna índole.

El compromiso de la Defensoría de los Habitantes en materia de ética pública es una constante y continuará denunciado los excesos que en esta materia se detecten.

**3. Participación en procesos de diálogo y entendimiento: construcción de soluciones desde la sociedad**

En el Informe Anual de Labores correspondiente al año anterior, se comentó la exitosa incursión de la Defensoría en procesos de conciliación en los que asumía un rol de mediador y/o facilitador con el fin de encontrar soluciones conjuntas en asuntos que afectan a distintos grupos sociales e involucran a las instituciones públicas.

Se comentó, asimismo, que dicha labor debía constituir el marco propicio en que la Defensoría cobra sentido y materializa la misión fecunda de servir como punto de contacto entre personas de diferentes realidades y de espacio para la confianza mutua y la esperanza compartida.

Al momento de plantear lo anterior, la habilitación de este tipo de procesos desconocía aún la generación de resultados tangibles que permitieran confirmar la pertinencia del instrumento de conciliación en esta entidad. No obstante, transcurrido un año, la Defensoría se complace en corroborar que la participación conjunta de los habitantes y las instituciones públicas constituye la vía más efectiva para lograr soluciones integrales frente a los conflictos que naturalmente surgen en la dinámica social e institucional.

En este sentido, el presente acápite destaca la consolidación del mecanismo de conciliación como procedimiento utilizado por la Defensoría en la atención de casos que reúnen determinadas particularidades, ya sea que afectan sensiblemente la convivencia social en el país; que se relacionan con deficiencias estructurales en el funcionamiento de instituciones públicas; que requieren de una amplia coordinación interinstitucional; que conocen divergencias importantes en relación con las vías de solución propuestas u otras especiales razones que sean así consideradas.

Adicionalmente, el mecanismo de conciliación y mediación constituye un instrumento de acción que deriva de la propia normativa institucional, en la medida en que, según ésta, la Defensoría está llamada a propiciar la participación organizada de los habitantes para que contribuyan en la tutela de sus propios derechos e intereses (según reza el artículo 7 del Reglamento a su Ley de creación).

Seguidamente un recuento de los principales logros obtenidos en algunos procesos iniciados con anterioridad así como la mención de un importante espacio de diálogo que recién inicia.

**a. Acercamiento entre patronos y trabajadores de la industria automotriz**

El proceso de diálogo y entendimiento desarrollado entre patronos y trabajadores de la industria automotriz constituye uno de los casos en que la Defensoría optó por habilitar un procedimiento alternativo para la resolución de un conflicto suscitado entre las partes y que involucraba también al Instituto Nacional de Seguros (INS).



Como se apuntó en el Informe del año anterior, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) planteó ante la Defensoría una queja relacionada con la problemática experimentada por trabajadores de talleres de enderezado y pintura, en relación con el incumplimiento por parte de sus patronos con las obligaciones en materia de seguridad social y laboral; contratos de trabajo; instalaciones utilizadas y carencia de equipo de protección adecuado.

Como parte de la investigación ordinaria, se constató que la solución ofrecida por el sistema institucional pasaba por endurecer los controles y las sanciones a través de un largo y complejo proceso que además propiciaría el cierre de numerosos talleres incapaces de cumplir con todas sus obligaciones en ese momento. Adicionalmente, se conoció que la Federación Costarricense de Cámaras y Asociaciones de Empresarios del Sector Automotriz (FECAESA) realizaba ingentes esfuerzos por normalizar las anomalías denunciadas desde tiempo atrás en esa industria.

Ante esta realidad, la Defensoría promovió la habilitación de un espacio en el que las partes lograran, mediante la intensificación del diálogo, identificar soluciones integrales para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores sin amenazar la subsistencia de las pequeñas empresas del ramo. Fue así como se conformó la "Comisión para el mejoramiento de las condiciones de operación de la Industria de Talleres de Enderezado y Pintura y sus Trabajadores", que contó con la ulterior y fundamental incorporación del INS.

De acuerdo con lo señalado en el Informe del año anterior, la dinámica de la Comisión se encauzó hacia dos frentes de acción: por una parte, la elaboración de un Manual de Salud Ocupacional exclusivo para dicha industria; y por otra, el análisis conjunto de la metodología que utilizaría el INS para fijar nuevas tarifas -por concepto de reparación de vehículos- y establecer nuevos mecanismos de ajuste.

En relación con el primer frente, cabe señalar que gracias a la iniciativa del INS, se superó con creces la formulación de un simple Manual de Salud Ocupacional y en su lugar se estructuró un ambicioso plan de apoyo denominado "Programa de prevención en Salud Ocupacional y gestión preventiva para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y productividad", mediante el cual tanto patronos como trabajadores de dicha industria serían capacitados para adoptar medidas de prevención en favor del mejoramiento de sus condiciones laborales y la protección del medio ambiente. El programa se complementó con la elaboración y distribución de un detallado instructivo de prevención exclusivo para la actividad de enderezado y pintura, así como con la asignación de técnicos del INS para asesorar a las empresas durante el proceso de capacitación y aún después de concluido este.

Cabe señalar que dicho proceso dio inicio oficialmente a finales del año 2003 y fue incluido como programa permanente para el presente año 2004. Además, la expectativa del INS en relación con la cobertura, se fijó en alrededor de 50 empresas al final del año. Cabe citar que en la conferencia de prensa mediante la cual se anunció el inicio del proceso, tanto los representantes de los trabajadores como de los empresarios de talleres, el INS y la Defensoría, coincidieron en resaltar los frutos del trabajo en conjunto, que en este caso derivó en acuerdos a satisfacción de todas las partes.

Adicionalmente, en atención de ciertas demandas planteadas en el seno de la comisión, se logró que el INS con la colaboración del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), programara -y dotara del respectivo presupuesto- un importante y pionero estudio sobre agentes químicos utilizados en los talleres del ramo, a fin de caracterizar la exposición ocupacional a disolventes orgánicos y materia particulada, lo cual permitirá desarrollar estrategias para el control de factores de riesgo por contacto con este tipo de agente. La realización del estudio ha requerido una

importante colaboración por parte de los talleres y los representantes de trabajadores, que han participado en diferentes sesiones de trabajo y han manifestado su complacencia con la oportuna atención de sus necesidades.

Por su parte, el segundo frente de acción relacionado con el análisis conjunto de las tarifas y sus mecanismos de ajuste, concentró la mayor parte de la atención del trabajo realizado. En efecto, las reuniones e intercambio y análisis de información sobre la revisión de las tarifas resultó una tarea muy laboriosa que demandó además una intensa actividad de mediación dada la complejidad de la materia y la multiplicidad de intereses y posiciones al respecto.

Concretamente, los distintos miembros de la comisión y especialmente los representantes de los empresarios de talleres, realizaron numerosas observaciones y recomendaciones a los borradores de la propuesta que en dos ocasiones personeros del INS sometieron a consideración del grupo, en una clara demostración de compromiso con el diálogo, la transparencia y apertura que caracterizó el proceso.

Así, tras intensas sesiones de negociación en las que siempre se observaron las reglas y procedimientos establecidos por la institución en su papel de facilitador, se logró finalmente arribar a un acuerdo básico sobre importantes aspectos de interés y se suscribió, el 22 de enero de 2004, un documento en el que representantes del INS, de FECAESA, de ANEP y de la Defensoría, acordaron:

*“Suscribir la presente carta de intenciones, mediante la cual las instituciones aquí representadas damos fe de la transparencia y apertura que caracterizó el proceso de revisión y ajuste de tarifas del software Globeest, y en reconocimiento de lo anterior nos comprometemos a respetar los siguientes acuerdos alcanzados en dicho proceso (se transcriben algunos de los 14 puntos que contiene el documento):*

1. *La tarifa global fijada para el software Globeest, referente al sistema de valoración de daños de vehículos, se incrementará en un 6.35% con respecto a la tarifa vigente a la fecha, con fundamento en los estudios realizados y aportados por el INS.*

*(...)*

5. *El incremento apuntado en las tarifas se hará efectivo a partir del 1° de febrero de 2004.*

*(...)*

8. *Tanto el INS como los demás miembros de la Comisión analizarán vías para informar a los habitantes sobre las condiciones mínimas que debe reunir un taller de enderezado y pintura, así como para informar sobre las empresas que cumplen con dichas condiciones de acuerdo con evaluaciones de calidad que realice el Instituto (...).*

9. *El INS escuchará sugerencias que los miembros de esta comisión deseen plantear con el fin de agilizar el trámite de cancelación de trabajos efectuados por los talleres, cuya duración actual es excesiva según los empresarios (...).*

10. *Se conformará una “Comisión de verificación” integrada por las entidades que participaron en el proceso de revisión de tarifas, y que tendrá por objeto constatar la disposición, en los talleres de enderezado y pintura, del equipo, mobiliario, enseres, y demás activos considerados en el “Taller modelo”, que constituyó la base para determinar la nueva tarifa. Asimismo, la comisión verificará el cumplimiento de las empresas con la seguridad social y laboral de sus trabajadores, y definirá próximamente las medidas a adoptar en caso de encontrar incumplimientos.*

11. *La comisión examinará la posibilidad de establecer una escala de tarifas diferenciadas de acuerdo con la estructura de costos reales de cada taller (...)*

12. *FECAESA dispondrá la habilitación de una instancia interna que permita al INS plantear, en forma ordinaria, demandas en relación con empresas afiliadas que hallan incurrido en*

*irregularidades en su relación con el Instituto. Se espera que dicha instancia esté en condición de adoptar medidas tendentes a solventar la situación y/o sancionar a los respectivos talleres (...).*

13. *El INS realizará una revisión profunda de la operación del software Globeest por parte de sus peritos, y subsanará las deficiencias que se logre identificar (...).*
14. *Sin detrimento de todo lo anterior, los empresarios de talleres podrán plantear formales consultas ante la Gerencia General del INS en torno a la no consideración del rubro de publicidad como parte de la nueva tarifa, así como sobre el porcentaje de utilidad definido y sobre cualquier otro aspecto abordado en este proceso”.*

Como se desprende del último punto, y como resulta natural en este tipo de procesos, el acuerdo logrado conoció divergencias que tras largas sesiones de negociación no fue posible conciliar. No obstante, todas las partes externaron su satisfacción con el mecanismo utilizado y sobre todo con sus resultados y la agilidad con que se plasmaron, los cuales difícilmente se habrían alcanzado mediante el tipo de procesos ordinarios que el sistema institucional ofrece en una primera instancia.

Posterior a la suscripción del acuerdo, se realizó una sesión para conocer el cumplimiento de varios de los compromisos y para dar seguimiento al proceso. Se constató el efectivo cumplimiento con las actividades que a ese momento debían ya completarse, especialmente el ajuste en la tarifa.

Asimismo, se conoció el resultado de la revisión efectuada por el INS en relación con ciertos rubros que quedaban pendientes; se anunció que la propuesta para informar a los habitantes sobre las condiciones mínimas que deben reunir los talleres estaba ya siendo elaborada por el Departamento de Comunicación del Instituto; se informó sobre las gestiones para conformar una comisión liderada por el propio INS y por el Ministerio de Trabajo a efecto de fiscalizar el cumplimiento con la seguridad social y laboral de los empleados de talleres; se conoció el avance en la conformación –y respectiva inscripción en el Registro de Asociaciones- de un órgano interno de FECAESA encargado de atender las quejas que deba plantear el INS o los habitantes en general contra el funcionamiento de tales empresas; y se acordó habilitar un programa de reuniones mensuales para que tanto el INS como los empresarios de talleres puedan dirimir aspectos específicos de su relación, al margen ya de la comisión y la consiguiente participación de ANEP y la Defensoría.

Finalmente, cabe apuntar que en la próxima sesión programada se conocerá la propuesta del INS en relación con el procedimiento para informar a los habitantes sobre condiciones mínimas que deben reunir los talleres, y se conocerá el avance en la conformación del órgano creado en FECAESA para atender y tramitar quejas contra las empresas. Paralelamente, la comisión continúa trabajando en la estructuración de un comité de verificación del cumplimiento con la seguridad social y laboral en esa industria.

Como corolario de lo anterior, cabe insistir que tras un año de facilitar el diálogo y entendimiento en este proceso, los resultados obtenidos permiten certificar el cumplimiento con las expectativas plasmadas en el Informe del año anterior sobre la pertinencia del mecanismo de conciliación como alternativa en la resolución de conflictos que surgen en el seno de la sociedad.

#### **b. Facilitación del diálogo entre beneficiarios e instituciones públicas en torno al asentamiento “Venecia”**

Otro proceso de acercamiento entre los habitantes y las instituciones públicas que se mencionó en el Informe del año anterior, es el relacionado con un asentamiento humano en Chacarita de Puntarenas denominado “Venecia”, sobre el cual se precisa en este acápite los avances en la

construcción de soluciones conjuntas para la importante problemática denunciada por los pobladores de la zona.

Como se señaló en el Informe anterior, previo a la participación de la Defensoría se produjeron una serie de acontecimientos de considerable gravedad como la ocupación de la sede del Ministerio de Salud en Puntarenas, e incluso el inicio de una huelga de hambre por parte de los beneficiarios del proyecto, que protestaban por la negativa de ese Ministerio a conceder el permiso sanitario requerido para el inicio de las obras.

Por su parte, las autoridades del sector salud argumentaron el incumplimiento de ciertos requerimientos en el trámite de solicitud del permiso, especialmente en relación con la disposición de acciones para acondicionar el terreno y realizar mejoras en los sistemas de evacuación de aguas servidas y residuales, a fin de asegurar las condiciones mínimas que requiere un asentamiento humano.

Dada la legítima objeción del Ministerio de Salud a conceder el permiso sanitario, y dadas las difíciles condiciones de vida de los beneficiarios del proyecto –quienes incluso habían conseguido ya la adjudicación de bonos de vivienda-, la Defensoría aceptó la solicitud tanto del Ministerio en cuestión como de los habitantes afectados para facilitar un acercamiento entre las partes y examinar la viabilidad del proyecto.

Tras numerosas reuniones convocadas por la Defensoría con la participación de vecinos, del Ministerio de Salud y de entidades como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Municipalidad de Puntarenas, se determinó que de previo a la revisión y normalización de lo relacionado con la asignación de bonos, la definición de la naturaleza del proyecto (una lotificación según el INVU), y la tramitación de permisos ante otras entidades, correspondía establecer si el terreno reunía las condiciones de aptitud necesarias para albergar asentamientos humanos.

En este sentido, la serena exposición de motivos que la Defensoría propició, permitió a los representantes vecinales comprender la necesidad de cumplir con requerimientos establecidos con anterioridad por el Ministerio de Salud. Lo anterior evidenció que si bien esa entidad emitió oportunamente las recomendaciones tendientes a completar el complejo proceso de trámites necesarios para conceder el permiso sanitario, la información no fue adecuadamente asimilada por los vecinos y por la empresa desarrolladora del proyecto, lo cual permite establecer un nexo entre lo acontecido en este caso y el eje temático de este Informe relacionado, como se indicó, con la afectación del derecho de acceso a la información administrativa.

En este caso pudo confirmar la Defensoría que si la información sobre los requisitos se hubiera expuesto con claridad a los beneficiarios, probablemente no se habrían presentado los hechos que dieron origen a la intervención de la entidad. El caso constituye un ejemplo de cómo la forma en que se brinda la información por parte de las instituciones públicas constituye un factor capaz de ocasionar procesos de desestabilización social.

Sobre lo actuado en el presente caso, cabe señalar que se ha logrado incorporar a las entidades antes mencionadas en la realización de acciones concretas. La empresa desarrolladora del proyecto ha procedido a realizar los estudios hidráulico e hidrológico requeridos, los cuales han conocido observaciones por parte del Ministerio de Salud en dos ocasiones y de la CNE en una oportunidad, y actualmente se incorpora en los estudios las últimas recomendaciones formuladas, las cuales resultan completamente razonables tal como lo admite el representante de la propia empresa desarrolladora.

Por su parte, el AyA presentó una propuesta de Alcantarillado Sanitario para el proyecto, lo cual en criterio de las demás instituciones representa una alternativa sumamente favorable para atender las difíciles condiciones del terreno en relación con las posibilidades de canalizar las aguas residuales y pluviales. Actualmente, se intenta dotar del contenido presupuestario la ejecución de dicha propuesta.

Asimismo, representantes de la Municipalidad de Puntarenas reiteraron el compromiso con el mejoramiento de ciertas obras de infraestructura -y su debido mantenimiento-, que en este caso resultan indispensables para habilitar el sistema de disposición de aguas. Actualmente, se solicita a esa corporación información relativa al refrendo de la asignación presupuestaria por parte de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, queda claro que ante la deficiente comunicación entre un grupo de habitantes y las entidades públicas competentes, así como por la falta de coordinación interinstitucional, una situación que parecía salirse de control ha conocido –a partir de la labor de conciliación realizada por la Defensoría- un cauce normal en aras de su normalización en beneficio de los intereses de numerosos habitantes.

### **c. Promoción del diálogo intersectorial en el proceso de reforma del régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte**

Como resultado de su positiva experiencia en procesos de diálogo y conciliación, y a partir de una denuncia relacionada con deficiencias en la administración del Régimen de Pensiones de Invalidez Vejez y Muerte (IVM), la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) constituir una comisión interinstitucional con participación de esa entidad, del Poder Ejecutivo, de las organizaciones laborales y de representantes de trabajadores del sector privado, a fin de analizar a fondo la problemática de dicho régimen y su sostenibilidad en el tiempo, y emitir las recomendaciones pertinentes. Asimismo, se recomendó contratar la elaboración de un nuevo estudio actuarial sobre el IVM a efecto de garantizar total objetividad en el proceso de análisis.

Transcurridos varios meses desde que se emitieron las anteriores recomendaciones, se constató que la CCSS había desatendido la solicitud. Al mismo tiempo, varias organizaciones de trabajadores públicos se quejaron ante la institución de que la CCSS impulsaba encuentros sectoriales a fin de legitimar su propia propuesta en relación con el IVM.

A partir de lo anterior y una vez constatado el incumplimiento y retardo excesivo por parte de la CCSS en la aplicación de varias disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador tendientes a incrementar la base contributiva del régimen –garantizando su universalización- y transferir al IVM recursos provenientes de las empresas públicas del Estado, la Defensoría decidió insistir públicamente en la apertura de un proceso inclusivo que contara con una amplia participación de instituciones y grupos sociales. Lo anterior se precisa en el comunicado público que en ocasión de un foro organizado por la CCSS sobre este tema, se divulgó en los medios de comunicación colectiva y que entre sus principales puntos señala:

- “3. (...) la Defensoría estima que la adopción de medidas para contrarrestar el inminente colapso financiero del IVM constituye una tarea impostergable. En este sentido, se considera que las propuestas de la CCSS sobre dicho Régimen deben acompañarse de una total apertura de sus estados financieros, a fin de que la sociedad pueda corroborar el estado de situación y lograr así el respaldo de los grupos sociales.

4. *Asimismo, considera la Defensoría que en atención del sano ejercicio democrático que debe permear la formulación de políticas públicas y a partir de los compromisos que en materia de participación ciudadana asumió nuestro país en la reciente Cumbre Extraordinaria de las Américas, la CCSS debe valorar y pronunciarse sobre las distintas alternativas propuestas por las organizaciones sociales en torno al fortalecimiento financiero del Régimen y atender oportunamente sus demandas (...).*  
(...)
7. *En criterio de esta institución, si bien las organizaciones sociales tienen todo el derecho de plantear alternativas de solución, también deberán contribuir con el proceso de diálogo valorando y discutiendo las propuestas que externe la CCSS sobre este asunto, así como considerar la urgencia de adoptar medidas concretas en el menor plazo posible.*
8. *Finalmente, la Defensoría de los Habitantes postula que este ejercicio debe contribuir a consolidar un intenso proceso de diálogo con distintos sectores a fin de implementar cuanto antes –pero en forma consensuada– los cambios que urge realizar en el Régimen de IVM”.*

Como se puede apreciar, la promoción de espacios de diálogo por parte de la Defensoría ha sido una constante en este caso, incluso ofreciendo la posibilidad de facilitar el proceso. En este sentido, debe destacarse la reciente disposición, por parte de la Junta Directiva de la CCSS, de implementar el mecanismo de conciliación recomendado mediante la conformación de una “Comisión de Representación Social” conformada por representantes de los patronos, sindicatos, Movimiento Solidarista, Cooperativismo, y de la propia institución, la cual se ha reunido semanalmente desde finales del mes de abril.

La labor de dicha comisión se estructura a partir de una metodología de trabajo que comprende dos etapas, la primera de las cuales consiste en una validación del más reciente diagnóstico actuarial de la CCSS sobre el IVM, y la segunda contempla la presentación de propuestas de cambio respecto a la situación actual del régimen.

De acuerdo con lo discutido en las primeras sesiones, y por recomendación de los sectores representados, la CCSS solicitó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizar una evaluación de dicho estudio actuarial, con el fin de contar con un criterio técnico independiente en relación con el estado financiero del régimen. Mientras la evaluación se realiza, los sectores conocen actualmente diferentes aspectos de especial sensibilidad relacionados con el IVM, tales como las políticas impulsadas en aras de concretar su universalización; las medidas institucionales para evitar la morosidad; las proyecciones financieras a partir de la situación actual; los efectos de la transición demográfica sobre su sostenibilidad; el estado de cumplimiento de ciertas disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador; las políticas de inversión de las reservas y otras que los propios sectores, en una dinámica de apertura y transparencia, han ido definiendo y proponiendo a la mesa.

Cabe resaltar que la Defensoría ha participado de cerca en este proceso en calidad de observador, al igual que la Superintendencia General de Pensiones, y que tal como consta en las minutas de las sesiones realizadas, ha planteado distintas observaciones en procura de aclarar la metodología de trabajo y favorecer la más amplia participación posible.

En términos generales, se puede dar fe de la transparencia del proceso y de la disposición de los diferentes sectores a avanzar en una búsqueda conjunta de soluciones a la sostenibilidad financiera del régimen y su respectiva universalización.



Por lo anterior, si bien este esfuerzo apenas inicia, la Defensoría de los Habitantes confía en que tal como lo demuestran los casos anteriormente señalados, el diálogo y entendimiento constituirá finalmente el mejor de los medios para lograr soluciones sólidas y legítimas a favor de los derechos e intereses de los habitantes.

## **B. ASUNTOS INTERNACIONALES**

Durante el periodo que cubre el presente Informe, se continuó con el desarrollo de diversas acciones dirigidas a fortalecer las relaciones de cooperación y compartir experiencias de trabajo con instituciones homólogas y organizaciones afines; además, se participó en diversos foros y eventos internacionales, en los cuales se dejó manifiesta la posición institucional frente a temas trascendentales como la discriminación étnica, discapacidad, derechos de las mujeres y trabajo infantil, entre otros.

### **1. Relaciones Internacionales**

#### **a. Consejo Centroamericano de Procuradores**

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica, Belice y Panamá fue creado en mayo de 1994 con la misión de “promover y proteger los derechos humanos en los nuevos ámbitos de actividad social creados por el proceso de integración en Centroamérica”.

En este contexto, los Procuradores y Defensores centroamericanos han establecido canales de comunicación y colaboración, con el objetivo de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito regional. Los vínculos de colaboración e intercambio de experiencias se han consolidado en este periodo.

El Defensor de los Habitantes participó activamente en las siguientes reuniones:

#### *i. XXIV Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Guatemala. 1-3 de setiembre de 2003.*

Uno de los principales puntos que se discutieron en esta reunión es el que se refiere a la asignación presupuestaria a las Procuradurías, Defensorías y Comisión Nacional. A pesar de que existe una clara conciencia internacional respecto del apoyo que deben recibir por parte de los Estados, los Defensores y Procuradores consideran que ha sido práctica en los distintos Estados disminuir el ya reducido y debilitado presupuesto, el cual en su mayoría de los casos representa uno de los más bajos de la administración pública, lo cual ha minado las posibilidades de cumplir eficaz y eficientemente su mandato.

En este sentido, el Consejo Centroamericano decidió recomendar a los Estados de la región que asignen un presupuesto acorde con el papel que juegan estas instituciones, así como respaldar a los Procuradores de Guatemala, Nicaragua y El Salvador en su esfuerzo por conseguir un presupuesto que permita el pleno ejercicio para la salvaguarda de los derechos humanos en sus respectivos países.

Por otra parte, los Defensores y Procuradores analizaron la situación de exclusión que viven importantes sectores de la sociedad, como las mujeres, niñas, niños y adolescentes. En ese



sentido, instaron a los Estados centroamericanos a implementar y desarrollar a través de políticas públicas y de una inversión social apropiada, planes, programas y proyectos de atención temprana a la niñez y la juventud de manera apropiada y de conformidad con su propia legislación, priorizándose el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia juvenil en vez de políticas represivas; su respaldo por la vigencia de la igualdad y no discriminación de las mujeres, apoyando las acciones dirigidas a fortalecer la promoción y protección de sus derechos humanos, mediante las instancias especializadas en la materia.

En su declaración, los Procuradores y Defensores señalaron que es imperativo que los gobiernos de la región definan políticas integrales de combate a la corrupción, la impunidad, el tráfico ilícito de drogas, consumo y lavado de dinero, para evitar las consecuencias de deterioro social y erradicar la inserción del crimen organizado en las estructuras del Estado.

En esta reunión también se analizó la posición del Consejo Centroamericano ante la próxima Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, particularmente sobre la conveniencia de que el Caribe sea parte de la organización, así como que la Secretaría Técnica continúe a cargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En relación con la incorporación de los países del Caribe, se indicó que el idioma no debe ser una barrera, ya que en el seno de la FIO también hay miembros que no hablan español, tal es el caso de los portugueses; además, tampoco es necesaria una reforma a los Estatutos puesto que el artículo 1 señala que la organización estará integrada por los Ombudsman de los países iberoamericanos.

Estas propuestas se sometieron a la consideración de los delegados al VIII Congreso de la FIO que se celebró en noviembre en la ciudad de Panamá.

*ii. XXVI Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores. Tegucigalpa, Honduras. 9 al 11 de febrero de 2004.*

Los Procuradores y Defensores procedieron al análisis de los procesos electorales de El Salvador y Panamá, en los cuales participaron en calidad de observadores.

Además, reflexionaron acerca de los avances del proyecto sobre la Promoción de una mayor conciencia sobre VIH SIDA, salud y derechos sexuales; analizaron la presentación de las conclusiones del encuentro sobre Pueblos Indígenas para la conformación de una Red, la situación de los migrantes centroamericanos, particularmente los problemas surgidos en Nicaragua y Costa Rica; así como la propuesta de Plan Estratégico (borrador preparado por el IIDH y entregado a los miembros del CCPDH en la última reunión del Consejo).

En la Declaración que se firmó al finalizar la reunión, los Procuradores y Defensores insistieron en la necesidad de suscribir la normativa internacional en relación con los trabajadores migrantes y, que aquellos gobiernos que hayan suscrito la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cumplan. Se instó además a los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua a ejercer políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los habitantes y migratorias respetuosas de los derechos humanos. Recomendaron prudencia a los medios de comunicación de ambos países para que *"en el ejercicio legítimo de su derecho a la libre expresión e información, promuevan el análisis objetivo de la situación que vive la población migrante, fortaleciendo una cultura de tolerancia que evite manifestaciones xenofóbicas"*.

Por otra parte, ratificaron su compromiso de velar por la promoción y coadyuvar en la defensa de los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la no discriminación, a la salud, al acceso a los sistemas de salud y medicamentos de las personas en relación al VIH/SIDA y reafirmaron su

compromiso de continuar las acciones emprendidas para la prevención, educación, promoción y protección de los derechos humanos de estas personas.

El Consejo tomó la decisión de conformar una Red de Atención a Pueblos Indígenas, como órgano asesor especializado en el tema, con el fin de fomentar el establecimiento y consolidación de acciones de atención específica hacia los pueblos indígenas, a través de la creación o fortalecimiento de oficinas especializadas o de otras instancias. Además, se hizo un llamado a la Red para que fortalezca el acompañamiento a los pueblos indígenas en cada país, privilegiando el intercambio de información relevante entre las oficinas de Ombudsman y las organizaciones indígenas.

*iii. Instancias de observación electoral de los Ombudsman de Centroamérica*

En este periodo, el Defensor de los Habitantes, como Vicepresidente del Consejo Centroamericano de Procuradores, fue invitado a participar como observador y formar parte de la misión técnica electoral de apoyo en los siguientes procesos:

- Elecciones generales en Guatemala, 10 de noviembre de 2003.
- Comicios presidenciales de El Salvador, 21 de marzo de 2004.
- Elecciones presidenciales de Panamá, el 2 de mayo de 2004.

Estas misiones de observación contaron con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Además, debe señalarse que los procesos electorales han sido objeto de análisis en las diferentes reuniones del Consejo Centroamericano.

El mandato de los Defensores y Procuradores les permite tener una participación activa en la tutela de los derechos cívico-políticos de los habitantes de sus respectivos países. Además, estos encuentros facilitan la elaboración de una agenda política común que les permite conocer de cerca los procesos electorales de cada país.

El Procurador o Defensor del país en el cual se desarrolla el proceso electoral, preside la instancia de Observación Electoral antes, durante y después de las elecciones.

**b. Federación Iberoamericana de Ombudsman**

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) agrupa a los Defensores del Pueblo, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos, Proveedores de Justicia y Presidentes de Comisiones Nacionales de Derechos Humanos de esa región. Cada año se realiza una reunión del Consejo Consultivo y un Congreso que convoca a todos los países miembros de la organización.

*i. VIII Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Panamá, del 18 al 22 de noviembre de 2003.*

Dentro del programa de actividades del Congreso se contempló el desarrollo de temas relacionados con la democracia y los derechos humanos. El Defensor de los Habitantes fue invitado a participar

como expositor del tema "*Experiencias de las intervenciones de los Ombudsman en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*".

Asimismo, se analizó el tema de la protección de los migrantes desde la perspectiva de América Latina y Europa y se realizó la presentación del "*Informe de situación de los derechos de las personas migrantes*", realizado por los países miembros, bajo la coordinación de la Universidad de Alcalá de Henares.

Por otra parte, la Directora de la Defensoría de la Mujer, de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, presentó ante la Asamblea General, la Declaración aprobada por la Red de Defensorías de la Mujer, la cual fue repartida a los participantes y se acordó que en la Declaración de Panamá se mencionara su contenido.

En lo que se refiere a la reforma a los Estatutos de la Federación, hubo consenso de no tratar el tema durante la reunión de la Asamblea General y que se constituyera una comisión para hacer el estudio respectivo.

***ii. Primer Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes***

En el VII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman celebrado en Lisboa en noviembre de 2002, se tomó la decisión de elaborar un Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Iberoamérica.

El Informe Regional consta de dos partes principales: en la primera, se desarrolló, a través de un experto especialista en el tema, una visión general acerca de la vigencia y protección de los derechos humanos en la región y en la segunda, un informe particularizado sobre el tema "*Migraciones y derechos de los migrantes*", su vigencia y situación en cada uno de los países miembros de la Federación.

La coordinación general del Informe estuvo a cargo del señor Guillermo Escobar, de la Universidad de Alcalá, con quien se mantuvo una estrecha comunicación a efectos presentar adecuadamente el Informe correspondiente a Costa Rica.

El informe se presentó en noviembre del 2003, durante el VIII Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, en ciudad de Panamá. Una separata del Informe, así como las principales recomendaciones a los Estados miembros pueden verse en la siguiente dirección electrónica: *www.portalfio.org*

***iii. Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de las Mujeres***

El 19 de noviembre de 2003, en el marco de la reunión de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres convocada a propósito del VIII Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), se reconoció que: "*la difícil situación de los derechos humanos de las mujeres en Iberoamérica, por razones de discriminación y violencia sistemática particularmente en el ejercicio de sus derechos a la salud, a la educación, a la participación política, a la justicia;*

*además de la violencia generalizada que las afecta en el espacio doméstico, en su integridad y libertad sexuales; por la violencia que se ejerce contra las mujeres migrantes y desplazadas, contra las explotadas sexualmente, las víctimas de la violencia socio-política y de los femicidios, entre otros graves problemas, **demandamos la revisión inmediata de las estrategias de gestión de las Defensorías del Pueblo que hacen parte de la FIO**”.*

Por este motivo, la Presidencia de la FIO consideró prioritario contribuir con la problemática de las mujeres, promoviendo la elaboración de un informe regional, coordinado por la Universidad de Alcalá de Henares y con una metodología similar al Informe anterior. Algunos de los temas se refieren a: marco jurídico general de los derechos de las mujeres, Instituciones encargadas, Planes, relaciones familiares (matrimonio, derechos reproductivos, embarazo y parto, filiación y patria potestad), explotación sexual y violencia de género (Violencia sexual, violencia doméstica), relaciones laborales (acceso al empleo, condiciones de trabajo; discriminación salarial, acoso sexual), participación política (medidas para favorecer la integración de la mujer en la vida política, cuotas), educación y medios de comunicación (sexismo en la educación, en los medios), situaciones vulnerables (salud de la mujer, menores, migrantes y minorías culturales, privadas de libertad).

El informe correspondiente a Costa Rica ya fue entregado a la Coordinación General y se está a la espera del documento final.

### **c. Otras actividades**

#### *i. Misión de Expertos Españoles*

En el marco de las actividades programadas por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), se contempló la realización de varias misiones de trabajo conducentes a la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías Iberoamericanas.

El Manual estuvo a cargo del Dr. Manuel Arenilla Sáez y junto a él un equipo de expertos provenientes de las administraciones públicas y del mundo académico, que realizaron distintas misiones a las Defensorías con el fin de identificar, con ayuda del personal de las mismas, las mejores prácticas institucionales de cada una de ellas.

Por solicitud del señor Manuel Guedán, Director del PRADPI, la misión de expertos a Centroamérica visitó la Defensoría de los Habitantes del 11 al 16 de setiembre. Como un paso previo, los expertos enviaron la metodología de trabajo y un cuestionario para la elaboración del informe respectivo.

Algunas de las preguntas se refirieron al proceso de incorporación en la organización jurídico-política del país, la naturaleza jurídica de la institución (si son instituciones previstas en el contexto constitucional o sólo se encuentran reguladas por Ley, la posición de la institución en el entramado legislativo y orgánico del país), visión genérica de las funciones atribuidas (funciones generales establecidas en el texto legal que regule la institución), actuaciones de la institución (de oficio o a instancia de parte), actividad pública (relaciones institucionales, labores de difusión con los medios de comunicación, relaciones internacionales).

En este momento se está a la espera de la devolución de resultados.

## ii. Preparación Informe Regional de Actividades, Instituto Internacional del Ombudsman

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y miembro del Consejo de Directores del Instituto Internacional del Ombudsman (IIO), solicitó el apoyo para la elaboración del informe regional que presentará América Latina y el Caribe en la Reunión del Consejo de Directores en la ciudad de Quebec, Canadá, del 30 de setiembre al 3 de octubre.

Para efectos del Informe, se solicitó un informe con los siguientes puntos: problemas particulares de cada institución, principales actividades desarrolladas en el ámbito regional, celebración de talleres, seminarios, conferencias, entre otros, lista de expertos y consultores que a juicio de las instituciones puedan brindar asistencia para futuras actividades, ataques a la independencia e integridad de su institución.

Las aportaciones de cada institución fueron integradas en un documento general, el cual fue analizado en la citada reunión.

### *iii. Proyecto "Estudio de Derecho Comparado en materia ambiental"*

Durante la XII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre México y Costa Rica, celebrada en San José, el 16 de julio, las delegaciones de ambos países dialogaron sobre los proyectos presentados, particularmente los relacionados con la materia ambiental.

En este sentido y por solicitud del Instituto Nacional de Ecología del Gobierno de México, se planteó la posibilidad de que la Defensoría de los Habitantes fuera la contraparte del proyecto "*Estudio de Derecho Comparado entre la legislación mexicana y la costarricense en materia ambiental*", con el objetivo de identificar mecanismos de defensa individual y colectiva del derecho a un ambiente adecuado.

A la fecha de presentación de este Informe de Labores, se han realizado varias reuniones de coordinación, con la presencia de la Encargada de Cooperación Técnica y Científica de la Embajada de México y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

### iv. Visitas recibidas y misiones internacionales

Se recibió la visita de representantes de misiones internacionales acreditadas en el país, tales como los embajadores de Reino Unido, Bélgica, Estados Unidos, Corea, República China, Suiza, Perú y Argentina. También se reunieron con el Defensor de los Habitantes el Director del Fondo de Población de las Naciones Unidas, los Procuradores de la Niñez de Centroamérica, los miembros del Tribunal Centroamericano del Agua, la Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fiscal General de Honduras, el Representante de UNESCO.

Además se recibió la visita de los participantes del XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos "Justicia y Seguridad", organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en julio de 2003.

Por solicitud de la Directora de Promoción del Ministerio de Relaciones Exteriores, se recibió la visita de una delegación del Banco para la Cooperación Internacional de Japón, compuesta por

Chie Maehara del Banco para la Cooperación Internacional de Japón y los Akiko Higashi y Atsuko Shintan consultores del Mitsubishi Research Institute.

La delegación efectuó una gira a nivel regional para la elaboración de un estudio sobre las estrategias de desarrollo centroamericanas, no sólo para la recolección de información, sino además para intercambiar puntos de vista sobre las políticas de asistencia de Japón hacia Costa Rica y la región centroamericana.

v. **Solicitudes de información**

Con el fin de estrechar los vínculos institucionales y fomentar la cooperación, durante este periodo se ha dado respuesta a una serie de solicitudes específicas de otras instituciones, particularmente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá de Henares, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Defensoría del Pueblo de Panamá, de la Universidad de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo de España, la Comisión de Derechos Humanos del Estado México, la Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, entre otros. Todas ellas implicaron la búsqueda especializada y el envío de la documentación requerida.

Además, se evacuaron consultas y solicitudes de información recibidas por vía del correo electrónico de la Defensoría, a estudiantes universitarios, investigadores, ciudadanos de otros países, entre otros.

## **2. Cooperación recibida**

La cooperación internacional ha permitido el desarrollo de importantes proyectos institucionales, los cuales pretenden fortalecer el modelo democrático y de respeto de los derechos humanos. La Defensoría de los Habitantes desea reconocer el aporte de distintos gobiernos, que creyeron en los proyectos presentados y contribuyeron de esta manera a fortalecer y consolidar a la institución y con ella, a la democracia costarricense.

### **a. Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en comunidades costarricenses**

El Proyecto dio inicio en el mes de setiembre de 1999, con el auspicio del Gobierno de Finlandia. Esta iniciativa parte del principio de que el respeto por los derechos humanos requiere indiscutiblemente de una práctica que implica una actitud y forma de vida, que debe garantizar este respeto tanto en el ámbito privado como en el público. Con ello se busca, ante todo, la convivencia pacífica, equilibrada y justa entre los distintos sectores y grupos de la sociedad, sin exclusiones, respetando las diferencias y propiciando la igualdad de oportunidades, en la defensa por la diversidad cultural, la protección del ambiente y la lucha constante contra todas las formas de discriminación.

Para el periodo que cubre el presente Informe, se da cuenta en el Capítulo 4, correspondiente a la Dirección de Promoción y Divulgación, acerca de las nuevas actividades que se están desarrollando gracias al financiamiento de una segunda etapa del proyecto.

### **b. Fortalecimiento del Proceso de Regionalización con la cooperación de la Embajada del Reino Unido**

La representación diplomática del Reino Unido y particularmente su Embajadora, ha mostrado un profundo y reiterado compromiso en continuar apoyando el proceso de regionalización de la Defensoría.

De esta forma, en el mes de noviembre del 2003, la Embajada del Reino Unido hizo entrega de una donación de equipo tecnológico (equipo de cómputo Pentium IV, impresora, escanner, fax, cámaras digitales, equipos de sonido), así como un vehículo tipo pick-up, que permitió la apertura de la Oficina Regional Brunca.

En atención a las facilidades brindadas por la Embajada y en aras de mantener la transparencia y la confianza en las donaciones recibidas, por solicitud del Defensor de los Habitantes, se envió un informe detallado de la labor desarrollada en las sedes regionales.

### **c. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)**

Con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos se comparten objetivos y principios de trabajo. Esto ha provocado el establecimiento de una alianza estratégica, que se ha traducido en el apoyo a los diferentes proyectos en los que ambas instituciones se han involucrado.

Como Secretaria Técnica del Consejo Centroamericano de Procuradores, el IIDH tiene a su cargo las funciones de administración, promoción y seguimiento de sus labores. En este sentido, la Defensoría reconoce la disposición y colaboración de los jefes y funcionarios del IIDH para apoyar la labor institucional, tanto en su relación con los habitantes, como en su participación en actividades internacionales.

Producto de este esfuerzo, se han realizado una serie de actividades de capacitación al personal profesional de la Defensoría de los Habitantes sobre la temática institucional: Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sistema penitenciario, derechos de la población migrante, seguridad ciudadana, entre otros.

## **3. Otras actividades de cooperación**

### **a. Construcción de comedores escolares en la reserva Chirripó-Cabécar**

Tal y como se indicó en el Informe de Labores del periodo anterior, el Defensor de los Habitantes visitó varias comunidades indígenas de la reserva Chirripó-Cabécar, con el compromiso de colaborar en la gestión de recursos para cubrir algunos de los requerimientos de estas zonas. Para esos efectos se llevaron a cabo reuniones previas con representantes de la Embajada de la República Federal de Alemania, quienes manifestaron su interés en conocer acerca de eventuales proyectos a desarrollar en la zona.

Luego de una serie de reuniones de coordinación y del envío de documentos por parte del Ministerio de Educación Pública sobre los requerimientos de infraestructura en las zonas indígenas, se procedió a la elaboración y presentación de la solicitud de apoyo económico para la construcción de comedores para las escuelas de la Región Educativa Indígena Chirripó-Cabécar, con el propósito de que los niños y las niñas de estas comunidades cuenten con mejores condiciones en su esfuerzo por procurarse un adecuado acceso a la educación y su calidad de vida.



El convenio de cooperación para la construcción de los comedores escolares fue finalmente firmado por el Embajador de la República Federal de Alemania y el Ministro de Educación Pública, con la presencia del Defensor de los Habitantes como testigo de honor.

**b. Construcción del Colegio y EBAIS en la comunidad indígena cabécar de Roca Quemada**

Gracias a una donación privada de origen canadiense por parte del señor Robert Kelly, en marzo del 2004 dio inicio el proyecto de construcción mediante el cual se pretende dotar del primer colegio de telesecundaria a la comunidad de Roca Quemada, a la cual asistirían estudiantes en edad colegial de al menos 7 comunidades más.

La Defensoría de los Habitantes coordinó la primera visita del donante a la zona y con posterioridad ha actuado como un enlace entre éste y las instituciones públicas que estarían involucradas en la construcción de este proyecto, a saber el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Actualmente, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes realizan visitas de acompañamiento a la zona con una regularidad de al menos dos veces al mes.

En relación con este proyecto el apoyo de la Standard Fruit Company brindado a través de sus helicópteros, equipo técnico y pilotos ha hecho posible la movilización de los materiales que se requieren para el desarrollo de las obras.

**4. Participación en eventos internacionales**

**a. Foros y conferencias**

Durante este período, la Defensoría de los Habitantes se ha hecho presente en diversos e importantes foros en el ámbito internacional, en los cuales se han analizado diferentes temáticas. Entre las actividades más relevantes pueden mencionarse las siguientes:

*i. Reunión del Comité de Coordinación de la Red Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.*

El Comité de Coordinación de la Red de Instituciones Nacionales del Continente Americano, la cual se constituyó en México en el 2000, se reunió el 2 de julio en México D.F. convocado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, que actúa como Secretaria Pro Tempore de la Red.

El objetivo principal de la reunión fue el definir la organización de la IV Asamblea General que se celebrará el próximo 18 y 19 de junio en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. De manera paralela a esta reunión, se realizará un Taller sobre las instituciones nacionales como líderes en la prevención de la tortura.

Otros temas que se analizaron como puntos prioritarios en la agenda fueron la presentación del Proyecto de Financiamiento para futuras actividades de la Red, a cargo de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, la presentación de planes de acción para implementar el seguimiento a los Talleres de Mujeres Indígenas y Tortura, así como el plan de acción para impulsar la creación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en Chile y Brasil.

*ii. Reunión para el establecimiento de una Red de atención a pueblos indígenas*

Los encargados de la atención a los pueblos indígenas y delegados o representantes de las oficinas de los Ombudsmen miembros del Consejo Centroamericano y representantes y miembros de Organizaciones Indígenas de Centroamérica y Panamá se reunieron en Panamá para elaborar una propuesta para el establecimiento de una Red de atención a Pueblos Indígenas.

La reunión se celebró del 3 al 5 de diciembre del 2003, con el auspicio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Panamá.

El propósito de la Red es el intercambiar experiencias y crear o fortalecer el abordaje institucional hacia esta población, la cual se encuentra en los niveles de más alta pobreza y exclusión del área; además de mejorar los canales de comunicación entre las instancias y las comunidades indígenas, retroalimentando procesos de participación regionales y transfronterizos; desarrollar acciones de monitoreo y rendición de cuentas de los instrumentos internacionales y la legislación interna establecidos por los Estados, alerta temprana, prevención de respuestas efectivas ante la violación de los derechos humanos fundamentales de estos pueblos.

La propuesta incluyó además la solicitud al Consejo Centroamericano para que considere a la Red de Atención a Pueblos Indígenas como un órgano asesor especializado en el tema. Además, que el IIDH sea el coordinador del proceso de creación, constitución y funcionamiento de la Red.

**b. Participación en cursos, talleres y seminarios**

La participación en diversas actividades permite a las y los funcionarios de la institución actualizar sus conocimientos y los instrumentos teóricos y metodológicos, los cuales son indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

La Defensoría de los Habitantes agradece el apoyo de las instancias y organismos internacionales que permitieron la participación de sus funcionarios en las diferentes actividades, al cubrir los costos de boletos aéreos, hospedaje, alimentación y traslados.

A continuación, se presenta el detalle de las actividades.

**i. Cursos**

- IV Curso Regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la *preparación y presentación de informes a los Comités de Supervisión de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos* dirigido a los países Miembros de habla Hispana. Tegucigalpa, Honduras. 28 de mayo al 5 de junio. La Oficina del Alto Comisionado asumió los gastos correspondientes de una funcionaria de la Dirección de Admisibilidad.
- Curso de capacitación en *Gestión integrada de Recursos Hídricos*, Toluca, México del 1 al 5 de marzo, organizada por la Red Latinoamericana de Educación y Capacitación en Recursos Hídricos REDICA. La Defensoría de los Habitantes cubrió los gastos de un funcionario de la Dirección de Calidad de Vida.

*ii. Talleres*

- Diseño y desarrollo del Taller-Diagnóstico sobre el tratamiento de políticas de personal y toma de decisiones de la "*Elaboración de Informes de situaciones de violaciones a los derechos humanos*". Guatemala, 12 y 13 de mayo. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Embajada Real de los Países Bajos organizaron la capacitación, diseño y desarrollo de dicho taller en virtud de que la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala asumirá el próximo año las funciones de verificación de la aplicación de los Acuerdos de Paz que actualmente lleva a cabo la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) por tal motivo. El IIDH asumió los gastos del Director de Calidad de Vida.
- *Taller sobre Seguridad y Derechos Humanos*. Cartagena de Indias, Colombia. 2 y 3 de setiembre. Organizado por la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Continente Americano y el Defensor del Pueblo de Colombia. El fin de este evento es el de revisar y comentar las diferentes legislaciones sobre seguridad y mejorar así la capacidad de las instituciones para atender esta temática en el contexto internacional derivado de los actos terroristas del 11 de setiembre de 2001 y la política seguida por la mayor parte de los Estados en su lucha contra el terrorismo. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos asumió los gastos de hospedaje y alimentación de un funcionario de la Dirección de Protección Especial. La Defensoría de los Habitantes pagó los gastos de transporte aéreo.
- Talleres de debate de carácter regional y temáticos con organizaciones sociales, gremiales, académicas y funcionarios públicos de las ciudades de Santiago y Arica de Chile, que se organiza en conjunto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno para la instauración de la Defensoría Ciudadana en dicho país. El Consorcio PROSAM de Chile cubre todos los gastos de la Directora de Protección Especial.
- *IV Taller de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del continente Americano*. Mérida, Yucatán, México. 3 al 5 de marzo. Organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. El fin del evento es el de participar en la Comisión Coordinadora y estudiar la problemática de las mujeres indígenas entre la violencia y la discriminación. La organización cubrió los gastos de hospedaje y alimentación de la Directora de la Defensoría de la Mujer y la Defensoría los relativos al transporte.

### iii. Seminarios

- Seminario de Capacitación para las Defensorías de Iberoamérica sobre el tema "*Los Ombudsman frente a la mediación y negociación en conflictos sociales*". Antigua, Guatemala, 26-30 de mayo. Coordinado por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá y con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Federación Iberoamericana de Ombudsman. La AECI cubrió los gastos de la Encargada de la Unidad de Asuntos Internacionales.
- *Seminario-Taller Jornadas Iberoamericanas sobre Enfoque Integrado de la Problemática del Agua*, organizado por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED), la Organización de Estados Americanos y la Agencia Española de Cooperación para la capacitación de recursos hídricos y la problemática del agua. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 9-13 de junio. La AECI asumirá los gastos correspondientes de una funcionaria de la Dirección de Calidad de Vida.

- Seminario "*Visitas de Inspección a Lugares de Detención: mecanismos para prevenir la tortura y los malos tratos*". La actividad busca fortalecer la capacidad de las instituciones y organizaciones para promover y proteger los derechos de las personas privadas de libertad. Bogotá, Colombia. 9-13 de junio. La Asociación para la Prevención de la Tortura y el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas para Colombia asumieron los gastos de un funcionario de la Dirección de Protección Especial.
- Seminario Taller para funcionarios de las Oficinas de Ombudsman sobre el tema *de Privados de Libertad*, Panamá, 16-18 de junio. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos asumió los gastos de doce funcionarios y funcionarias de la institución, entre ellos el Defensor de los Habitantes, la Directora de Protección Especial, el Director de Niñez y Adolescencia, la Directora de la Defensoría de la Mujer, el Coordinador de la Regional Atlántica, el Director de Despacho, una Asesora de Despacho, tres funcionarios de la Dirección de Protección Especial, un funcionario de la Oficina Regional Chorotega y una funcionaria de la Dirección de Mujer.
- Seminario "*El Ombudsman frente al problema de las migraciones y desplazamientos internos y la protección de los derechos humanos*". Cartagena de Indias, Colombia. 4-7 de noviembre 2003. Actividad organizada por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá y el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. El Centro de Formación de la Cooperación Española de Cartagena de Indias asumió todos los gastos de una funcionaria de la Dirección de Protección Especial.
- "*Principios de Política de Competencia Aplicados a los Sectores de Infraestructura*". Panamá. 28 al 30 de enero. Organizado por el Banco Mundial y la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá, con el fin de brindar las herramientas de análisis de la defensa de la competencia desde una perspectiva económica. La Defensoría de los Habitantes cubrió los gastos de una funcionaria de la Dirección de Asuntos Económicos.
- Seminario Taller dirigido a funcionarios de Comisiones de Refugiados y autoridades competentes en la materia. Bogotá, Colombia. 10 al 12 de febrero. Organizado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, con el apoyo económico de la Oficina de ACNUR en Colombia. Con el fin de impulsar la protección y la realización de los derechos de la población colombiana desplazada y solicitante de refugio en los países de las áreas fronterizas a través de una mayor comprensión de la problemática del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, así como con el intercambio de experiencias de aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos de los refugiados y solicitante de refugio entre países receptores. Participaron representantes de las Defensorías de Costa Rica, Panamá, Venezuela y Ecuador. ACNUR Colombia cubrió los gastos del Asesor del Defensor Adjunto.

iv. *Otros*

- *Foro Centroamericano sobre Seguridad*. Guatemala. 30 y 31 de julio. Organizado por la Coordinadora Regional de Investigación Económicas y Sociales (CRIES) y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), con el objetivo de promover la discusión entre representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, organismos intergubernamentales, agencias multilaterales y gobiernos nacionales, sobre los retos de la seguridad hemisférica, regional y nacional así como también formular una serie de propuestas para la revisión del tratado "*Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Reunión Especial sobre Seguridad*". Las organizaciones CRIES e IEPADES asumieron todos los gastos de un funcionario de la Dirección de Protección Especial.

- I Congreso Centroamericano de Ciencia Política "La toma de la democracia: nuevos retos para la sociedad civil y la élite política centroamericana". 13 y 14 de agosto, Universidad de Costa Rica. La Escuela de Ciencias Políticas organizó el evento, el cual pretendía facilitar un espacio de discusión regional sobre los desafíos de la democracia en Centroamérica y el estado de la Ciencia Política, como aporte a la búsqueda de un futuro de respeto y promoción de los derechos ciudadanos en la región. Entre los principales temas que se analizaron se pueden mencionar: transparencia, derechos humanos, control ciudadano, descentralización y gobierno local, temáticas relacionadas con la actividad de la Defensoría. La institución cubrió los gastos de la participación de tres asesores del Despacho.
- Encuentro Regional de Defensores del Pueblo: *Derechos Ciudadanos en la Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios*. Lima, Perú. 18 y 19 de setiembre. Organizado por la Defensoría del Pueblo de la República de Perú. El fin de este evento es el de analizar los aspectos más relevantes de la protección de derechos de los usuarios de servicios públicos, tales como derecho al acceso, a servicios de calidad y a tarifas justas. La Defensoría del Pueblo de Perú cubrió los gastos de la Directora de Asuntos Económicos.
- VI Coloquio "*Rol del Ombudsman en un Pacto Económico*". Bogotá, Colombia. 17 al 19 de setiembre. Organizada por el Instituto Interamericano de Ombudsman, que cubre los gastos del Defensor Adjunto.
- *XII Congreso Latinoamericano de Transporte Público*. Bogotá, Colombia. 27 al 31 de octubre. Actividad organizada por el Proyecto Aire Limpio y Transporte, con el fin de propiciar la discusión sobre las particularidades de determinados temas considerados de relevancia para el transporte público e intercambiar y diseminar el conocimiento y el avance teórico que la región experimenta. El Proyecto Aire Limpio San José cubrió los gastos de dos funcionarios de la Dirección de Asuntos Económicos.
- *Jornadas de Defensores del Pueblo y Derechos Constitucionales*. Madrid, España. 26-28 de octubre. Organizada por el Defensor del Pueblo de España en el marco de las celebraciones conmemorativas del XXV Aniversario de la Constitución Española. La organización cubrió los gastos de transporte y hospedaje del Defensor de los Habitantes.
- *Mesa Redonda sobre las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos y Administración de Justicia*, en ocasión del X Aniversario de los Principios de París. Copenhagen, Dinamarca. 13 y 14 de noviembre. El fin de este evento es brindar un foro para intercambiar conocimientos y experiencias así como dialogar sobre el rol de las instituciones nacionales en la Administración de Justicia. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cubrió los gastos de la Directora de Protección Especial.
- Reunión de la Red de las Defensorías de las Mujeres en ocasión del VIII Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Panamá. 18-21 de noviembre. El fin de este evento es el de exponer los avances de los derechos de la mujer en cada país, así como el intercambio acerca de la forma en que se sistematizan los derechos y hechos violatorios específicos de la mujer. La Defensoría de los Habitantes cubrió los gastos de participación de la Directora de la Defensoría de la Mujer.
- Mesa Redonda "*Los Principios de París-Una reflexión*". Ginebra, Suiza. 10 y 11 de diciembre. Organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual cubrió los gastos del Director de Despacho del Defensor de los Habitantes.

- *Tercera Consulta Latina sobre el seguimiento y la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña.* Buenos Aires, Argentina. 2 al 6 de febrero. Convocada por la Oficina Internacional Católica de la Infancia para América Latina. Participó el Director de Niñez y Adolescencia y los gastos fueron asumidos por los organizadores del evento.

## C. DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURIDICOS

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes es el órgano superior consultivo técnico jurídico al que le corresponde emitir los dictámenes y proporcionar la asesoría jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten. Además por mandato del artículo 13 de la Ley 7319 es el órgano encargado de gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos las materias propias de su competencia. Esta Dirección tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Durante el período que comprende el presente informe la actividad tuvo que ver con el compromiso de brindar un mayor servicio en la evacuación de consultas jurídicas con miras a agilizar el plazo de resolución.

Se logró la elaboración de dos bases en el Sistema de Cómputo Institucional; en una, se incorporaron todos los Recursos de Amparo y Acciones de Inconstitucionalidad que han sido presentados por la institución a la Sala Constitucional, el resultado de los mismos y el estado actual. La otra incluye todos los Convenios vigentes que han sido suscritos por la Defensoría de los Habitantes y las principales leyes y decretos que han sido publicados en el Diario Oficial La Gaceta durante el último año. Lo anterior, para que sirva de consulta a los funcionarios y funcionarias de la institución.

Las tareas desarrolladas en el presente periodo se refirieron a la presentación de Recursos de Amparo, Acciones de Inconstitucionalidad, defensa en Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría, consultas hechas a la Procuraduría General de la República, citación de Alcaldes y otros funcionarios públicos para que comparezcan ante el Defensor de los Habitantes, redacción de Convenios Interinstitucionales, denuncias presentadas al Ministerio Público, además de la certificación de expedientes que han sido tramitados por las diferentes Areas de Defensa, como también la representación judicial y extrajudicial de asuntos propios de la institución.

### 1. Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría

La Dirección de Asuntos Jurídicos presentó cinco Recursos de Amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en favor de personas que manifestaron sentirse afectadas en sus derechos fundamentales por actuaciones u omisiones del Sector Público. Se dieron violaciones al derecho fundamental a la educación, a la vivienda, a la salud y a la vida.

#### a. Expediente Número 03-007020-0007-CO

En el mes de junio del 2003, se recibió una solicitud para que la Defensoría de los Habitantes interviniera en representación de una niña que padece una enfermedad única en Costa Rica

denominada *gaucher*. La familia, ante la negación infundada de la Caja Costarricense de Seguro Social de otorgar el único tratamiento existente para salvar la vida de su hija, acudieron a la Defensoría para que iniciara las gestiones judiciales correspondientes en defensa del derecho a la salud y a la vida de su pequeña.

La niña de 10 años cumplidos había sido diagnosticada desde los 3 años de edad en el Hospital Nacional de Niños por el Servicio de Genética y Enfermedades Metabólicas. El diagnóstico indicaba que la niña padecía de un trastorno genético, lo que la hacía carecer de los suficientes niveles de actividad de una enzima llamada glucocerebrosidasa. Las enzimas son sustancias que, entre otras cosas ayudan a que el cuerpo desintegre las células envejecidas. Como resultado de esta deficiencia enzimática, en el cuerpo se acumula una sustancia grasa llamada glucocerebrósido. Los signos y síntomas que presentaba la niña eran el resultado de la acumulación de las células de Gaucher en el cuerpo. Esas células se acumulan con mayor frecuencia en el bazo, hígado y en la médula ósea. También pueden acumularse en el sistema linfático, pulmones, piel, ojos, riñones, el corazón y el sistema nervioso. Es una enfermedad hereditaria, transmitida de padres a hijos. El hijo hereda un gen de su padre y un gen de su madre; cuando ambos genes se encuentran se presenta la enfermedad.

En la actualidad el único tratamiento que existe es el denominado Cerezyme. Este medicamento descompone el glucocerebrósido almacenado en la células de Gaucher, que típicamente se acumulan en el hígado, el bazo y la médula ósea. La eliminación de este lípido almacenado resulta en la mejoría de los síntomas clínicos. El tratamiento con Cerezyme se requiere durante toda la vida ya que el paciente necesita el reemplazo continuo de la enzima para evitar la recurrencia de los síntomas, mantener el equilibrio metabólico y prevenir la progresión de la enfermedad.

El médico tratante a cargo de la niña manifestó que ella requería con carácter de urgencia el medicamento por cuanto los efectos de la enfermedad estaban causando serios daños lo que le ocasionaba serios problemas al respirar, sangrado por su nariz y problemas en los huesos. Mencionó además que la enfermedad se estaba agudizando, por lo que no podía esperar más para la aplicación del medicamento prescrito.

La Caja Costarricense de Seguro Social, a través del Comité Central de Farmacoterapia mediante el Oficio CCF-1560-11-02 del 25 de noviembre del 2002, indicó que no autorizaba el tratamiento solicitado, aduciendo falta de recursos económicos. El costo/tratamiento según información del Hospital Nacional de Niños, de un frasco de 400 unidades es de \$1,480; la paciente requiere de 1600 unidades en forma bisemanal, lo que significa 3200 unidades mensuales con un costo de \$11.840 mensuales; el tratamiento anual sería de \$142.080.00, 56.689.920 millones de colones al año (al tipo de cambio oficial).



Con fecha 30 de junio del 2003, la Defensoría de los Habitantes presentó ante la Sala Constitucional un Recurso de Amparo en favor de la niña. El fundamento jurídico de esta acción se basó en considerar la actuación de la Caja Costarricense de Seguro Social como violatoria y lesiva al derecho fundamental a la vida y a la salud de la niña, derechos que se encuentran claramente establecidos en la Constitución Política en los artículos 1,21,73 y 74. Asimismo, la violación de los Principios de Solidaridad e Igualdad de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

El 7 de agosto de 2003, la Sala Constitucional celebró una vista oral para escuchar al Defensor de los Habitantes, al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, al Jefe del Servicio de Genética y Metabolismo del Hospital Nacional de Niños y médico tratante y al Coordinador del Comité de Farmacoterapia de la Caja, quienes manifestaron sus posiciones sobre el caso.

El día 8 de agosto de 2003 mediante el Voto No.2003-83777 dictado a las diez horas con dieciocho minutos, la Sala Constitucional declaró con lugar el Recurso de Amparo y ordenó al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, realizar las gestiones con el fin de que la amparada reciba de inmediato el medicamento "Cerezyme" (Imuglucerase) en los términos prescritos por su médico tratante. En esta oportunidad la Sala Constitucional manifestó:

*"El derecho constitucional a la vida y a la salud. El desarrollo que ha dado la Sala al tema del derecho a la vida –y, con él, al derecho a la salud- ha sido claro y consistente, pudiendo citarse numerosas sentencias aplicables .*

**(...) la preponderancia de la vida y de la salud, como valores supremos de las personas, está presente y señalada como de obligada tutela para el Estado, no sólo en la Constitución Política, sino también en diversos instrumentos internacionales suscritos por el país (...)**

**El régimen de seguridad social es también, y a no dudarlo, un pilar fundamental del sistema democrático nacional, para el cual existe también una previsión normativa de la más alta jerarquía (...)**

*Ha sido la Caja Costarricense del Seguro Social la institución llamada a brindar tal servicio público, debiendo en consecuencia instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes entre otras cosas, contando para ello no solo con el apoyo del Estado mismo, sino además con el aporte económico que realiza una gran parte de la población con las cotizaciones para el sistema."*

**(...) Es justamente por ello que la Sala no puede dejar de ver con preocupación como, en el tiempo, se vienen suscitando diversas acciones que –tomadas una a una, y, con mucha más razón, vista en su conjunto- vienen minando la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social de asegurar el cumplimiento de su elevada misión (...). En efecto, es pública y notoria la deuda que mantiene el Gobierno Central con la CCSS, a propósito del aporte que le corresponde brindar en cumplimiento del mandato del citado artículo 73 constitucional. Al mismo**

**tiempo, son igualmente notorias las restricciones presupuestarias que se han impuesto a la entidad a fin de obligarla a crear excedentes que debe destinar a la compra de bonos de la deuda pública por muchos millones de colones.**

*(...) Cabe preguntar, puesto que ha sido planteado en el sub examine, si la mayor o menor capacidad financiera del Estado (concretamente, de la CCSS) puede ser argüida valederamente como un óbice que justifique que se desatienda, o se atienda insuficientemente, la cumplida observancia de aquello que constituye la razón misma de ser la entidad. La respuesta es importante, porque la representante de la accionada ha informado a la Sala que a esa institución le resulta presupuestariamente imposible atender a lo que el actor le solicita, alegando en su favor la máxima de que nadie está obligado a lo imposible y advirtiendo que pretender lo contrario podría significar "el principio del fin del sistema de seguridad social" de que se precia nuestro país. Si regresamos al pluricitado fallo No. 5130-94, se ve que en él ya contestó este Tribunal a ese planteamiento, al indicar que " ... si el derecho a la vida se encuentra especialmente protegido en todo Estado de Derecho Moderno y en consecuencia el derecho a la salud, cualquier criterio económico que pretendiera hacer nugatorio el ejercicio de tales derechos, debe ceder en importancia pues como ya se indicó sin el derecho a la vida los demás derechos resultarían inútiles."*

*Y es que dicho aparte resume lo medular de la cuestión, al recalcar –y valga la pena reiterarla– una verdad fundamental: ¿De qué sirven todos los demás derechos y garantías, las instituciones y sus programas, las ventajas y beneficios de nuestro sistema de libertades, si una sola persona no puede contar con que tiene asegurado el derecho a la vida y a la salud? De todos modos, si lo que precisa es poner el problema en la fría dimensión financiera, estima la Sala que no sería menos atinado preguntarnos por los muchos millones de colones que se pierden por el hecho de que los enfermos no puedan tener la posibilidad de reincorporarse a la fuerza laboral y producir su parte, por pequeña que sea, de la riqueza nacional. Si contabilizamos este extremo, y todos aquellos que se le asocian, resulta razonable postular que pierde más el país por los costos directos e indirectos del estado de incapacidad de quien yace postrado por una enfermedad, que lo que de otro modo se invertiría dándole el tratamiento que le permitiría regresar a la vida productiva. Desde luego, los beneficios intangibles, sociales y morales, son – incuestionablemente– de mucho mayor cuantía."*

En la actualidad, la niña, recibe el tratamiento requerido en el Hospital Nacional de Niños y se ha podido revertir en gran medida las secuelas de la enfermedad.

## **b. Expediente Número 03-002226-007-CO**

Con fecha 10 de marzo de 2004, se interpuso Recurso de Amparo, en favor de una niña vecina de Sardinal de Puntarenas. La acción fue presentada en razón de que la niña fue matriculada por su madre el 18 de diciembre del 2003, en el Jardín de Niños de la Escuela Jorge Borbón Castro, por lo que al inicio del curso lectivo de este año empezó a recibir lecciones. A los cuatro días de estar asistiendo se realizó una reunión en el Centro Educativo y las autoridades resolvieron que la niña no debía continuar en razón de que le faltaban tres días para cumplir la edad reglamentaria. Esta situación le causó a la menor serias dificultades emocionales, además de los perjuicios económicos en que había incurrido su familia para enviarla al Jardín de Niños. La Defensoría de los Habitantes

consideró que se estaba violando el Principio de Irretroactividad de la Ley por lo que solicitó a la Sala Constitucional acoger el Recurso y restablecer a la niña en sus derechos.

Mediante resolución de las once horas dieciocho minutos del once de marzo del dos mil cuatro dictada por la Sala Constitucional, se ordenó al Ministerio de Educación Pública, la Dirección Regional de Educación de Puntarenas y a la Directora del Jardín de Niños de la Escuela, disponer de forma inmediata la matrícula de la niña en ese Centro Educativo, en el nivel en que ya había sido matriculada y aceptada.

### **c. Expediente Número. 03-6405-0007-CO**

En el mes de junio del 2003, se interpone Recurso de Amparo a favor de una paciente del Hospital San Vicente de Paúl, quien presentaba un padecimiento de endometriosis, el cual le ha sido tratado médicamente con inyecciones del medicamento denominado Lucryn. La Defensoría de los Habitantes interpuso Recurso de Amparo ante la negativa del Comité de Farmacoterapia del Nivel Local como Central del Hospital San Vicente de Paúl y la Caja Costarricense de Seguro Social, por cuanto no quisieron otorgar a la señora el tratamiento requerido. La Defensoría consideró en esta oportunidad que esta omisión es violatoria del derecho fundamental a la vida y a la salud, consagrado en el artículo 21 de la Constitución Política y de lo establecido en el artículo 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Como medida cautelar la Sala Constitucional ordenó en fecha 13 de junio del 2003 a los recurridos proporcionar en forma inmediata a la amparada el tratamiento denominado "*Leuprolide*" en las condiciones, dosis y durante el tiempo que su estado de salud lo requiera, según el criterio de su médico tratante. Asimismo, el 30 de enero del 2004, resolvió el Recurso de Amparo favorablemente a la amparada, ordenando al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, continuar suministrando a la señora, el medicamento prescrito por el médico tratante.

## **2. Acción de Inconstitucionalidad presentada**

La Defensoría de los Habitantes ha incursionado en el ámbito que ha denominado *privilegios en el ejercicio de la función pública*. Al hacerlo, se planteó como objetivo contribuir a erradicar aquellas situaciones en las cuales los recursos públicos son canalizados hacia beneficios desproporcionados e irrazonables a favor de un grupo determinado, afectando el servicio público y con ello los derechos e intereses de los habitantes.

La Dirección de Asuntos Jurídicos procedió a la elaboración de una Acción de Inconstitucionalidad en contra de los privilegios que actualmente gozan los integrantes de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas del Estado y los miembros de los Concejos Municipales que han recibido aguinaldo durante los años 2001 y 2003, lo anterior al amparo de lo establecido en la Ley Número 1981, Ley de Pago de Aguinaldo a Servidores de Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipales.

Con fecha 28 de noviembre del 2003, se interpuso una Acción de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional en contra del artículo 5 de la citada Ley por considerar que se violan los Principios Constitucionales de Razonabilidad y Proporcionalidad.

Esta Acción de Inconstitucionalidad fue admitida por la Sala Constitucional y actualmente se encuentra en estudio.

### 3. Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría

Se presentaron seis Recursos de Amparo en contra de la Defensoría de los Habitantes por parte de algunos denunciante que habían presentado quejas para que la Institución investigara.

La siguiente tabla muestra las denuncias que fueron interpuestas:

Expediente No.	Denunciante.
04-000460-0007-CO.	Sr. Fischbach Tilsch Ingo Marian
04-001094-0007-CO.	Sr. Fischbach Tilsch Ingo Marian
04-2223-0007-CO.	Licda. Silvia Viviana Viquez Jiménez
03-005284-0007-CO.	Sr. Francisco Solano Soto y Otros
03-005481-0007-CO.	Sr. Vicente Gibbs Montoya y Otros
03-005649-0007-CO.	Sr. Enrique Rojas Franco y Otros

#### a. Recursos interpuestos por el Sr. Fischbach Tilsch Ingo Marian

El señor Fischbach Tilsch interpuso Recurso de Amparo, en razón de que alegó no haber recibido respuesta en el plazo de 6 meses once días después de haber interpuesto la queja contenida en el Expediente No. 14298-23-2003, denuncia investigada por el Area de Calidad de Vida.

Se procedió a revisar las actuaciones de la Defensoría en el trámite del Expediente del señor Fischbach y se verificó que la Institución había elaborado el Informe Final con Recomendaciones en fecha 8 de julio del 2003, mediante el Oficio No. 07072-2003 DHR, formulándose dos recomendaciones, una al Area Rectora de Salud de Puntarenas y otra a la Municipalidad de Puntarenas.

Sin embargo, la Instituciones apercibidas no han acogido las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes, a pesar de las gestiones informales emprendidas por la funcionaria de Seguimiento del Area de Calidad de Vida, gestiones que también le fueron informadas por la vía telefónica al interesado.

Mediante el Voto No. 2004-02501 de las nueve horas del doce de marzo del dos mil cuatro, se declaró con lugar el recurso respecto de la Municipalidad de Puntarenas y el Ministerio de Salud. Se ordenó al Alcalde Municipal ese Cantón, y a la Ministra de Salud, realizar todas las gestiones que sean necesarias para que, de acuerdo con sus competencias y dentro del plazo de dos meses contados a partir de la notificación de este pronunciamiento, se solucione el problema denunciado por el recurrente. En cuanto a la Defensoría de los Habitantes, el recurso se declaró sin lugar.

El segundo recurso presentado por el señor Ingo Fischbach T., tiene que ver con una denuncia interpuesta en el año 2001 por un problema a consecuencia del ruido que ocasionaba la Casa del Médico, ubicada en Puntarenas. La Defensoría procedió a iniciar la investigación de la queja interpuesta, pero se le notificó que el interesado había interpuesto un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional por los mismos hechos denunciados. Por lo tanto, se declaró una suspensión

del trámite por presentación de una denuncia ante la vía judicial en el Expediente No. 10460-23-2001.

El 11 de julio del 2002, la Sala Constitucional resolvió declarar con lugar el Recurso de Amparo presentado por el interesado, contra la contaminación sónica por parte de la Casa del Médico de Puntarenas. El nuevo Recurso presentado, tiene que ver con un asunto ya resuelto por la Sala Constitucional, por lo que la Defensoría alegó en su defensa que el caso ya fue resuelto por lo establecido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Artículos 49,53,54,57,63,72.

A la fecha la Sala no ha resuelto el Recurso de Amparo presentado por medio del Expediente 04-001094-0007-CO.

**b. Recurso interpuesto por la Licda. Silvia Viviana Calvo Sánchez**

Se interpuso Recurso de Amparo en contra del Director del Area de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes, por cuanto indicó que no se le dio respuesta a una comunicación de fecha 27 de enero del 2004, suscrita por los miembros del Comité de Prevención y Atención Integral de la Violencia Infanto-Juvenil del Hospital Dr. Max Peralta de Cartago, por lo que se incumplió el Derecho de Petición y Prompta Respuesta.

Al respecto, se revisó lo actuado y se verificó que efectivamente no se había dado respuesta a la carta enviada. Con fecha 19 de marzo del 2004 se procedió a notificar la respectiva respuesta a la Dirección Médica del Hospital Dr. Max Peralta de Cartago y se informó a la Sala Constitucional.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra a la espera de la resolución de éste Recurso de Amparo.

**c. Recurso interpuesto por el Sr. Francisco Solano Soto y otros**

En el mes de junio del 2003, el señor Francisco Solano Soto interpuso Recurso de Amparo en contra de la Municipalidad del Cantón de Paraíso, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público, la Ministra de Salud y el Defensor de los Habitantes. El recurso contra la Defensoría de los Habitantes, es en razón de que el denunciante alega que la Institución no le dio respuesta a su solicitud.

La denuncia fue tramitada por el Area de Asuntos Económicos, bajo el Expediente No. 13751-25-2002 y se refiere a los problemas que se presentan en los alrededores de la terminal de buses que brinda el servicio de transporte remunerado de personas de Paraíso de Cartago y viceversa, servicio que está a cargo de la Cooperativa de Transportistas de Paraíso, Cartago (Cooperar RL). En esa terminal desde la madrugada hasta altas horas de la noche, se generan una serie de problemas tales como contaminación sónica por la aceleración de los motores, con tal intensidad que penetra en las habitaciones circundantes provocando molestias y daños para su salud, ya que no pueden conciliar el sueño; se da un abuso de la bocina y de los equipos de sonido, que igualmente se perciben en el interior de sus casas; contaminación ambiental por el polvo, humo o vapores emanados por los buses; obstrucción diaria y en todo momento de la vía, imposibilitando la salida de los vehículos de sus garajes, por el estacionamiento de los buses, representando un constante peligro para los peatones que transitan por ella, principalmente para los estudiantes de primaria y secundaria y para las personas de la tercera edad; los buses se detienen en plena vía pública, originando un congestionamiento y un escándalo insoportable.

En esa oportunidad la Defensoría, contestó a la Sala Constitucional que el problema presentado era en razón de que el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas no había realizado las inspecciones requeridas, por lo que era imposible continuar con el trámite de la denuncia. Sin embargo, mediante el Voto No. 2003-09204 dictado el 29 de agosto del 2003, la Sala Constitucional ordenó a la Defensoría de los Habitantes dar respuesta a los interesados en el plazo improrrogable de 15 días después de esa notificación.

Con fecha 26 de setiembre del 2003, mediante el Oficio No. DAEC-328-03 se emitió el Informe Final con Recomendaciones en el Expediente Número 13751-25-2002, recomendándose "...de urgencia una reestructuración e intervención total, tanto en su campo administrativo como en el campo técnico y laboral, del Consejo de Transporte Público, ya que de sus acciones se desprende que no cumplen las funciones para los cuales ese Consejo fue creado. En múltiples ocasiones no contestan a las solicitudes de Información o criterio Técnico, hechas por la Defensoría de los Habitantes y cuando responden no se ajustan a lo solicitado. Dado lo anterior, el Consejo se ha limitado a justificar razones tales como falta de personal y de equipo para llevar a cabo las inspecciones de campo y que para resolver los casi 80 casos de la Defensoría, que están pendientes de respuesta por parte de ese Consejo, se necesitan más de dos años para resolver y contestar. Todo lo anterior evidencia una debilidad operativa y funcional de dicho Consejo."

Por otro lado se emitió una recomendación al Consejo de Transporte Público, para que éste tome las medidas pertinentes a fin de que la Cooperativa de Transportistas de Paraíso de Cartago R.L en un término de quince días naturales, cumpla con la directriz emitida por ese Consejo, mediante Oficio No. IT-556-2003, en el cual se ordena el traslado de la parada periférica, ubicada en Calle 1 entre Avenida Central y Avenida 1 y que según ha tenido conocimiento la Defensoría de los Habitantes, se está incumpliendo actualmente con dicha disposición.

**d. Recurso interpuesto por Vicente Gibbs Montoya y otro**

El señor Vicente Gibbs estableció una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes en la que indicó "Que la Corte de Limón desapareció un expediente y planteó la denuncia en la Inspección Judicial y no hicieron nada". Alega que denunció dicha situación ante la Defensoría de los Habitantes y que ha pasado más de un año sin obtener respuesta.

La denuncia fue tramitada en el Area de Protección Especial bajo el Número de Expediente 12578-22-2002. A pesar de que el Area mencionada comunicó a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia los hechos denunciados, no se obtuvo respuesta en el plazo establecido por ley; razón por la cual la Sala Constitucional declaró con lugar el Recurso de Amparo.

**e. Recurso interpuesto por el Sr. Enrique Rojas Franco y otros**

El Recurso, se interpone en razón del derecho de petición y pronta respuesta. Con fecha 23 de julio de 2002. se recibió en la Defensoría de los Habitantes un Recurso de Reconsideración en contra del Informe Final con Recomendaciones emitido en el trámite del Expediente Número 11-414-24-2001, investigado por el Area de Control de Gestión Administrativa. La Sala Constitucional notificó el Recurso de Amparo en fecha 27 de mayo de 2003. Efectivamente, el interesado tenía razón, por cuanto no se había procedido a la contestación del recurso respectivo. Con fecha 29 de mayo del 2003, se procedió a emitir el Oficio No. 05374-2003-DHR dándole respuesta al Lic. Rojas Franco. Mediante el Voto 6500 la Sala Constitución resolvió con lugar el Recurso.

#### **4. Consulta formulada a la Procuraduría General de la República**

En el mes de enero del 2004 se formuló una Consulta a la Procuraduría General de la República sobre el Sistema Informático de Pagos denominado "INTEGRA" del Ministerio de Hacienda y la validez de los Artículos 17 y 42 del Estatuto Autónomo de Servicios de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Desde su creación en el año 1993, la Defensoría ha venido utilizando en préstamo el Sistema General de Informática del Ministerio de Hacienda, Sistema de Pagos a los funcionarios públicos, con respaldo en una disposición que cada año se incorpora en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

La consulta se realizó en razón de que la institución fue informada por funcionarios del Ministerio de Hacienda de que a partir de la implementación de este nuevo sistema de pagos, los montos recibidos por los trabajadores cuando se encuentren incapacitados por enfermedad no serán considerados para el cálculo de aguinaldo, con excepción de las instituciones o funcionarios protegidos por el Régimen de Servicio Civil.

Se consideró que la implementación del Sistema INTEGRA significa una violación al Estatuto Autónomo de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, el que establece en el artículo 17 lo siguiente: " El servidor(a) regular que fuere incapacitado para trabajar por enfermedad o riesgo profesional, gozará de un subsidio equivalente al monto de su salario no cubierto por la Caja Costarricense de Seguro Social o el Instituto Nacional de Seguros". Se solicitó también que se mantuvieran los parámetros con que venía trabajando la Defensoría de los Habitantes en el Sistema de Pagos Automatizado (S.P.A) a saber: tipo de incapacidad 02 (CCSS) para que el patrono complete para todos los casos el total o 100% del salario del trabajador, ya que con el nuevo sistema implementado no da acceso a escoger la forma de pago de subsidio que quiere otorgar el patrono a sus funcionarios.

Otro de los inconvenientes presentados se refiere a que el nuevo sistema no permite la subutilización de plazas, es decir, nombrar interinamente a un funcionario en un puesto con una categoría salarial inferior a la asignada en el presupuesto. Esta práctica sí se podía realizar en el Sistema "SPA", obedece a varias razones y circunstancias que a continuación se detallan:

- La Defensoría es relativamente pequeña y con una cantidad limitada de puestos que la obliga a encontrar alternativas de solución en busca del mejor aprovechamiento de los mismos y de los recursos presupuestarios asignados año con año.
- Los procedimientos para la creación y modificación de puestos no son lo suficientemente ágiles y oportunos como para que se permita transformar temporalmente alguna plaza en el momento en que así se requiera.

A la fecha la Defensoría de los Habitantes está en espera de la respuesta a la consulta formulada.

#### **5. Citación de funcionarios públicos**

La Ley No. 7319 de la Defensoría de los Habitantes establece en su artículo 21, que la Institución decidirá los asuntos sometidos a su conocimiento, dentro del término de dos meses contados a



partir de la interposición de la queja o solicitud. En razón de que existían varios expedientes que ya habían sido resueltos por la Defensoría en los cuales se había emitido recomendaciones y además se encontraban en la Etapa de Seguimiento. Dichas recomendaciones no habían sido acatadas por los funcionarios públicos, especialmente algunos Alcaldes Municipales, el Director Ejecutivo de INFOCOOP y el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Por ese motivo, la Dirección de Asuntos Jurídicos procedió a efectuar las citaciones de estos funcionarios para que comparecieran ante el Defensor de los Habitantes, tal y como lo establece la Ley y su Reglamento .

El artículo 12, inciso 3 de la ley señala:

**“Ambito de competencia y obligación de comparecer. 3. Los funcionarios públicos citados por la Defensoría de los Habitantes de la República, deben comparecer personalmente, el día y hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo en los casos de legítimo impedimento. Se exceptúan los funcionarios que gozan de inmunidad.**

***Por su parte, el artículo 27 del Reglamento a la Ley de la Defensoría indica:***

**"Citación de funcionarios. El Defensor de los Habitantes de la República podrá citar a los funcionarios públicos para que comparezcan personalmente a referirse sobre cualquier cuestión de interés para la investigación de asuntos sometidos a su conocimiento. También están obligadas a comparecer aquellas personas que participen en la explotación de concesiones o en la prestación de servicios públicos. Si habiendo sido debidamente notificado no se presentara el día y la hora señalados, el funcionario o la persona citada podrá ser obligada a comparecer por medio de la Fuerza Pública. Se exceptúan los casos de legítimo impedimento y los de funcionarios que gozan de inmunidad."**

Los informes pendientes de recibo pertenecían en su mayoría a denuncias interpuestas contra varias Municipalidades que no habían cumplido con las recomendaciones emitidas por la institución, Por lo anterior, se procedió a citar a los Alcaldes de estas Municipalidades para que personalmente explicaran las razones por las que no habían remitido los informes de cumplimiento de recomendaciones.

Los Alcaldes Municipales citados fueron:

**Municipalidad de Alajuela**

El Alcalde acudió el día 7 de agosto del 2003, a rendir el informe pendiente de los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
05740-24-1998	Sra. Rosa Cruz Ugalde.

07101-24-1999.	Sr. Edwin Ronny Sequeira Malespín
10.842-24-2001	Sr. Randall Barboza Padilla
10.496-24-2001	Sr. Rafael Analy Rojas Soto
11.472-24-2001	Sra. María Rosa Prendas Prendas
11.609-24-2001	Sra. María Eugenia Alfaro Rodríguez
11.990-24-2001	Sra. María Luisa Serrano Campos
13.076-24-2002	Sr. Gerardo Salas Rodríguez
13.424-23-2002	Sr. Arturo Alfaro Murillo
13.513-24-2002	Sr. Víctor Hugo Núñez Oviedo
14.684-24-2003	Sra. Denia Cerdas Solano
15.085-24-2003	Sra. María Nazareth Rodríguez Estrada

**Municipalidad de Alajuelita**

El 24 de julio de 2003 compareció el Alcalde Municipal para referirse a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
10.407-24-2000	Sra. Deyanira Retana Rojas
13.421-24-2002	Sra. Paola Badilla Vargas
12.307-24-2002	Sr. Luis Alberto Umaña Guzmán
12.591-24-2002	Sra. Flor Retana Gamboa
13.503-24-2002	Sra. Damaris Brenes Jiménez
10.587-24-2001	Sr. Oscar Felipe Baltodano
11.785-24-2001	Sr. Ignacio Arronis Castillo

**Municipalidad de Aserrí.**

El día 24 de julio de 2003 se citó al Alcalde Municipal de Aserrí, para informar acerca de los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
11.544-24-2001	Sr. Jorge Eduardo De la O Guerrero
12.102-24-2002	Sr. Jorge Enrique Cedeño Salas
14.242-23-2003	Sra. María Estela López Corrales

**Municipalidad de Curridabat**

A esta citación compareció la Alcaldesa Municipal, quien en fecha 24 de julio del 2003 se refirió sobre los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
08036-24-99	Sr. Victor Ramirez Montero
13.348-24-2002	Sr. Elvis Villalobos Porras
13.423-24-2002	Sr. Carlos Sánchez Robles

**Municipalidad de Grecia**

Se citó en fecha 20 de junio del 2003 al Sr. Alcalde para que rindiera informe de los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
13.955-24-2002	Sra. Isabel Ramírez Alfaro
13.334-24-2002	Sra. Flor Isabel Bolaños Araya
13.984-23-2002	Sr. Sergio Enrique Bogantes Bogantes
14.120-20-2003	Sr. Bernal González Alvarado
14.579-23-2003	Sra. Flora María Suárez Aguilar
14.133-24-2003	Sr. Víctor Luis Víquez Rodríguez
14.862-24-2003	Sr. Freddy Barrantes Benavides
14.562-24-2003	Sra. Ana María Rojas Ugalde

### **Municipalidad de la Unión**

El día 8 de agosto de 2003 compareció el, Alcalde Municipal, quien se refirió a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
11.172-24-2001	Sr. Ronald Madrigal Ferlini
12.977-24-2000	Sra. Flor López Mora
797-24-2002	Sr. Gonzalo Gómez Vega
13.040-24-2002	Sra. Isabel Fonseca Rojas
14.808-24-2003	Sra. María de los Angeles Barrantes Zúñiga
15.230-24-2003	Sra. Hellen Rodríguez L.

### **Municipalidad de Jiménez**

El día lunes 12 de abril de 2003 se citó al Alcalde Municipal de Jiménez, para que se refiriera a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
02959-24-97	Sr. Carlos Porras Gamboa
11.715-24-2001	Sr. Luis Fernando Hernández Rodríguez
15.680-24-2003	Sra. Ana Lidia Calvo Rivera

### **Municipalidad de Desamparados**

El día 2 de febrero del 2004, compareció el Alcalde Municipal, a quien se le solicitó el informe de los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
11.305-24-2001	Sr. Marco Vinicio Chávez Pérez
15.329-23-2003	Sra. Claribeth Obando Ramírez
13.348-24-2002	Sr. Marco Rivera Fernández

### **Municipalidad de Matina**

El día 8 de marzo de 2004 acudió a rendir informe el Alcalde Municipal de Matina.

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante</b>
15.549-24-2003	Sr. Germán Ortiz Messeguer

**Municipalidad de Montes de Oca**

La Alcaldesa Municipal, fue citada el día 23 de octubre de 2003 para referirse a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
07792-24-1999	Sr. Oldemar Aurelio Sing Ulate
08886-24-2000	Sr. Anahí Fajardo Torres
09237-24-2000	Sr. Fernando Tristán Soubrie
09402-24-2000	Sr. Rodolfo Eduardo Pacheco Tinoco
11.658-24-2001	Sra. Marcela Sánchez Sibaja
11.878-24-2001	Sr. Arturo Méndez Quesada
13.121-24-2002	Sra. Irma María Ureña Padilla
07402-24-1999	Sra. Isabel Muñoz Muñoz
Consulta #013383-2003	Lic. Chin Villalobos

**Municipalidad de San Carlos**

El día 25 de noviembre de 2003 compareció el Alcalde Municipal de San Carlos para referirse a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
1961-24-97	Sra. Juana Mercedes Mongría Picado
05819-98	Sra. Nelly María Solano Loaiciga
07530-24-99	Sr. Edmundo Altamirano Gamboa
07694-24-1999	Sr. Oscar Hernández Cedeño
09748-24-2000	Sra. Doris González González
09820-24-2000	Sr. Eugenio González Guzmán
11.167-24-2001	Sr. Norman Arias
11.195-24-2001	Sra. Yendry Vanessa Murillo Salas
13.720-24-2002	Sra. Marielos Montero Cerdas
15.522-24-2003	Sra. María Cristina Piedra
15.327-24-2003	Sr. José Fabio Ulgalde Sibaja
15.559-24-2003	Sr. Reynaldo Méndez Villalobos

**Municipalidad de Puntarenas**

En fecha 23 de octubre del 2003 se citó al Alcalde Municipal de Puntarenas para que diera respuesta a los siguientes casos:

<b>Expediente No.</b>	<b>Denunciante.</b>
07402-24-99	Sra. Isabel Muñoz Muñoz
14.365-24-2003	Sr. Joaquín Cruz Aguirre
13.276-24-2002	Sra. Olga Ordeñana Astorga
12.737-24-2002	Sr. Luis Maroto Chacón
10.891-24-2001	Sr. Everardo Rivas Mesén
10.827-24-2001	Sr. Rodrigo Arroyo Sánchez

09227-24-2000	Sr. Macedonio Pérez Alvarado
02363-24-97	Sr. José Alberto Villalobos Morales

Producto de estas citaciones hechas a las y los Alcaldes Municipales, se obtuvo una respuesta favorable en 35 expedientes debidamente concluidos de un total de 78 expedientes convocados. Siendo que a la fecha se encuentran en la fase de revisión varios de esos expedientes que están para cierre.

El mecanismo de citación de Alcaldes y otros funcionarios públicos, rindió frutos positivos, por cuanto en el período que se implementó por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos, permitió el cierre de 35 expedientes de los 78 expedientes de que se concretaran las recomendaciones dadas por el Defensor de los Habitantes. Siendo que a la fecha, se encuentran en la fase de revisión otros más de esos expedientes que están para cierre, con lo cual el número de expedientes cerrados podría aumentar.

#### Otros funcionarios citados:

##### Instituto de Fomento Cooperativo

En fecha 27 de agosto de 2003 se citó al Director Ejecutivo del Infocoop para referirse a denuncia interpuesta por un habitante, la cual fue investigada bajo el Expediente No. 11.332-25-2001. En dicha denuncia el habitante manifestó su inconformidad con la labor del INFOCOOP en el control de las Cooperativas de Electrificación Rural de San Carlos y pese a las múltiples solicitudes de esta institución para que se refiriera al informe sobre los hechos denunciados, no se recibió la información solicitada por lo que se resolvió interponer la denuncia ante el Ministerio Público por haberse incurrido en el Delito de desobediencia.

## 6. Convenios firmados por la Defensoría de los Habitantes

Dentro de los Convenios que han sido suscritos por la Defensoría de los Habitantes se citan los siguientes:

- ***Convenio Marco de Cooperación Institucional entre la Defensoría de los Habitantes y la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica (FLACSO COSTA RICA).*** La finalidad de este convenio es que ambas instituciones puedan desarrollar proyectos y actividades de investigación, programas de formación y en general actividades de cooperación interinstitucional. Además el deseo de establecer un mecanismo formal que permita llevar a cabo programas específicos para beneficio mutuo, así como otras actividades conjuntas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad académica, científica y cultural de ambas instituciones. El Convenio tiene una vigencia de cinco años a partir del 5 de diciembre del 2003.
- ***Convenio Marco de Cooperación entre el Patronato Nacional de Ciegos y la Defensoría de los Habitantes.*** Con el fin de promover la cooperación mutua en beneficio directo de la población no vidente del país, e indirecto de otros grupos se procedió a firmar el Convenio el 18 de marzo del 2004. El objetivo es realizar programas, sub-programas o actividades dirigidas a la población para propiciar la igualdad de oportunidades de la población no vidente en todos los campos de la vida nacional, poniendo al servicio de las comunidades las fortalezas de cada institución. El plazo de vigencia establecido en el convenio es de 2 años.

- Compromiso de Cooperación entre el Proyecto de Desarrollo Local-IFAN-UNGL-Conadeco-GTZ, el Proyecto Pro-Osa-Minae-GTZ y la Defensoría de los Habitantes.

Dentro de las políticas establecidas por la Defensoría a través del Área de Promoción y Divulgación, se encuentra el colaborar en la integración de esfuerzos de los diferentes programas de capacitación en derechos humanos que desarrollan algunas instituciones, organismos internacionales o proyectos específicos, con el fin de que se logren mejores resultados y se optimicen los recursos. De igual forma, se constituye como política el desarrollar estrategias, instrumentos y metodologías de intervención a nivel local, para impulsar procesos de información, difusión y capacitación en derechos humanos y responsabilidades institucionales en el cumplimiento de los mismos, generando los espacios propicios para fortalecer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública como mecanismos básicos en la consolidación y defensa de la institucionalidad y democracia costarricense. De igual forma, se establece como uno de los sectores de prioridad para el trabajo del Área, el fortalecimiento de los gobiernos locales, así como el trabajo con grupos de población específicos: indígenas, adultos mayores, jóvenes, mujeres y otros que históricamente han sido vulnerados por la sociedad.

Con el fin de promover el desarrollo local bajo una labor conjunta de los gobiernos locales, instituciones y sociedad civil, la GTZ ha aunado esfuerzos con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Confederación Nacional de Asociaciones de Ambiente y Energía (MINAE) y otros actores locales para desarrollar experiencias cantonales dentro de estrategias de proyecto denominado de Desarrollo Local, tales como: capacitación técnica, administrativa y financiera de las municipalidades, participación ciudadana y gestión comunitaria, desarrollo indígena (contemplando los derechos humanos y étnicos), de intercambio de experiencias. Para el desarrollo de estas áreas de intervención se capacitan a miembros del Concejo Municipal, Alcaldes, los y las funcionarias municipales, los y las dirigentes comunales dentro de un marco de cooperación para el desarrollo de las experiencias en los cantones seleccionados.

De igual forma, los Proyectos PRODELO y PRO-OSA según sus capacidades y competencia, pretenden promover el desarrollo institucional de los municipios, las organizaciones de base relevantes y las federaciones comunales a través de procesos de capacitación y asesoría sobre: planificación estratégica participativa, planes reguladores, gestión administrativa y financiera, desarrollo económico local, cooperación intermunicipal, gestión municipal ambiental, pago de servicios ambientales, contralorías ciudadanas, entre otros.

Para coadyuvar en el logro de los objetivos de las instituciones mencionadas se estableció un Convenio de Cooperación entre los Proyectos PRODELO y PRO-OSA y la Defensoría de los Habitantes con el propósito de coordinar acciones en aquellas áreas geográficas y temáticas en las que coincida el trabajo de las organizaciones. En este sentido, con el propósito de definir la acción conjunta en el proceso de capacitación de las personas funcionarias públicas así como de las organizaciones de la sociedad civil, sobre temas de rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia en el ejercicio de la función pública y el fortalecimiento de la gestión municipal. Como poblaciones meta para la realización de actividades, se definen prioritariamente las asociaciones de desarrollo comunal de las zonas fronterizas y las zonas deprimidas del Área Metropolitana, los territorios indígenas de la Zona Sur y otras en las que coincidan las actividades planificadas por los Proyectos y la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.

Este Convenio rige a partir del primero de marzo del 2004 y hasta el mes de diciembre del 2005.

## 7. Denuncias presentadas ante el Ministerio Público

### a. Expediente #12.627-24-2002

La Defensoría de los Habitantes elevó a conocimiento del Ministerio Público, el Expediente No. 12627-24-2002, queja interpuesta por un habitante, quien había denunciado lo siguiente:

**“Que tiene una casa en Santa María de Río Jiménez de Guácimo, Limón y que en un área municipal, el señor (...) se metió a sembrar. Que la propiedad en cuestión es un área reservada para la plaza de deportes de la comunidad. Señala que el terreno fue donado por una Asociación Solidarista de Empleados de la finca Santa María a la Municipalidad la cual no ha administrado como corresponde el terreno. Que cuando se le ha pedido al señor (...) que desaloje se ha negado. Y que han gestionado ante la Municipalidad de Guácimo con el fin de recuperar estos terrenos para la comunidad, pero que las gestiones realizadas han sido infructuosas.”**

***Concluido el trámite de investigación de esta denuncia, la Defensoría consideró:***

- Que el lote de la Urbanización Santa María, ubicado en Río Jiménez de Guácimo, que de conformidad con un plano de la misma no visado, está destinado a área comunal, lo mantiene ocupado el señor (...) quien actualmente lo cultiva.
- Que ni la Municipalidad de Guácimo, ni la Dirección de Urbanismo del INVU, cuentan con el mapa oficial de la Urbanización debidamente visado, únicamente con un plano de la finca sin urbanizar, plano catastrado No. L.404127-80, el cual coincide con el área de la misma.
- Que las únicas áreas públicas recibidas por la Municipalidad de Guácimo de la Urbanización Santa María fueron las vías públicas, faltando por recibir las áreas verdes y el área para servicios comunales, por las cuales al parecer no se rindió ninguna garantía.
- Que de conformidad con el informe de la Municipalidad, el terreno reservado para plaza de deportes ocupado actualmente por el señor (...), aún aparece registrado a nombre de la Asociación Solidarista de la Finca Santa María.
- Que el señor (...) pretende legalizar la posesión del citado terreno en la vía correspondiente.”

Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Ministerio Público con el fin de que se investiguen y de existir algún delito se proceda como corresponda.

### b. Expediente #11332-25-2001

Con fecha 01 de abril del 2004 se interpone denuncia ante el Ministerio Público en contra del Director Ejecutivo del INFOCOOP, por el delito de desobediencia contemplado en el Código Penal, en la Sección de Delitos contra la Autoridad Pública, Artículo 307 y Artículo 26 de la Ley No. 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República por cuanto no contestó las diversas notificaciones que se le hicieran en el trámite del Expediente No. 11332-25-2001. Esta denuncia se encuentra en trámite del Ministerio Público.



## D. PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

### 1. **Presentación**

Uno de los aspectos fundamentales dentro de la planificación es que ésta debe ser conceptualizada desde una perspectiva amplia: como proceso y sistema. Desde la primera, como una serie de etapas sucesivas y constantes; desde la segunda, como componente dentro de otros procesos los cuales establecen interrelaciones y efectos entre sí.

Esta visión, de la planificación como proceso y sistema, ha permitido establecer toda una estrategia de trabajo que no ha dedicado suficiente tiempo al desarrollo de una metodología de planificación ordenada para la toma de decisiones.

Bajo esta realidad, el trabajo fundamental se ha orientado a elaborar propuestas metodológicas orientadas primero a identificar la "situación institucional" en diferentes aspectos, de forma que ello permita identificar y orientar debilidades y fortalezas para desarrollar espacios estratégicos de acción tendientes a mejorar el impacto institucional en el país.

No se debe caer en el error de pretender creer, que con sólo planificar se garantiza de forma estricta que se alcance lo propuesto, lo que sí se garantiza es que se tiene claro el camino que se quiere recorrer, y por lo tanto se tiene una "hoja de ruta" que facilita ese camino.

En ese mismo sentido, la planificación sólo dará resultados positivos en el tanto se defina en función de objetivos y estrategias razonablemente lógicas. Este proceso estará conducido al fracaso si las limitaciones del proceso y la práctica de la planificación no se encuentran correctamente equilibradas.

En esencia, no se trata de elaborar planes estratégicos sofisticados alejados de la realidad, ya sean institucionales, sectoriales, o nacionales. Se debe elaborar de acuerdo a las circunstancias bajo la cual se plantea. Debe ser un instrumento ágil y práctico, que no burocratice el modelo en sí, esto debido a que la mejor forma de eliminar la planificación es creando planes o procesos de planificación complejos y supuestamente altamente detallados.

En igual sentido, la planificación no debe ser vista como un requisito a cumplir porque así lo determinen los jefes o ciertas leyes, lo cual compromete sus resultados. El proceso de planificación debe generar valor, no debe ser visto como un requisito a llenar por parte de la institución, ni como un ejercicio administrativo absurdo por parte de los funcionarios. Bien planteado debe ser capaz de orientar el correcto accionar de la institución y facilitar la adecuada ejecución de las metas establecidas.

Lo más difícil del proceso, no es tanto la propuesta metodológica de trabajo, sino el respaldo y la coherencia en el accionar por parte de las autoridades. Un alto compromiso hacia una propuesta de planificación allana de forma importante la puesta en práctica de lo planeado. Por tal motivo, más que esperar resultados de corto plazo, lo más importante es generar las condiciones para establecer una cultura que comprometa a la mayoría de los miembros de la institución con su naturaleza y objetivos institucionales. La legitimidad del proceso y el grado de adhesión que logre en el conjunto dependerá, en gran medida, del nivel de participación de sus funcionarios y de la dinámica que se implemente para hacerla efectiva.

## 2. Líneas básicas de acción

Es importante tener presente que en el desarrollo de un proceso de trabajo el proceso de planificación debe ser visto también como un instrumento<sup>12</sup>, por lo que las bases de una cultura de planificación y por ende un enfoque de rendición de cuentas debe superar un enfoque estrictamente cuantitativo, y propiciar un análisis que privilegie un fortalecimiento institucional a partir del análisis sistemático y continuo de la defensa y promoción de los derechos humanos en la Defensoría de los Habitantes.

Con este punto de partida, la Dirección de Planificación Institucional se abocó, mediante diferentes metodologías de trabajo y con el apoyo de diversas instituciones<sup>13</sup>, a realizar una serie de diagnósticos y propuestas de trabajo que sirvieran de base para conocer el funcionamiento de la institución en diferentes campos.

Siendo que aún la institución se encuentra en el proceso de revisión interna de los diferentes campos de su accionar, y que aún varios de los documentos resultantes de los diagnósticos se encuentran en proceso de validación, sólo se informará de las técnicas utilizadas y del objetivo que persiguen.

Los resultados de estos análisis se podrán ver materializados una vez aprobado el Plan de Estratégico Institucional, el cual se pretende discutir y aprobar en el mes de julio de 2004.

### a. Taller de Planificación Estratégica

Como se mencionó en el anterior informe de labores, la institución creó una Comisión de Modernización Institucional (CMI) cuyo fin era "*Diseñar y facilitar una propuesta de reflexión participativa para el mejoramiento de la organización institucional*". A dicha comisión se incorporó luego la Dirección de Planificación, con el objetivo de que los resultados del trabajo sirvieran de insumos para el trabajo que debía realizar la dirección.

Este esfuerzo también sirvió de punto de partida para que la Comisión Nacional de Rescate de Valores<sup>14</sup> desarrollara algunos talleres de Planificación Estratégica, con el objetivo de iniciar un proceso de ese tipo.

Los talleres se realizaron durante tres días en las instalaciones de la Contraloría General de la República, institución que facilitó sus instalaciones para poder llevar a cabo este evento. Luego hubo un proceso de validación con representantes de los diferentes grupos de trabajo con el fin de conocer los resultados preliminares del trabajo realizado y así lograr la validación del proceso.

---

<sup>12</sup> Ya que se constituye en un marco conceptual-metodológico que orienta la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

<sup>13</sup> En el proceso de planificación estratégica se contó con la colaboración de diversas entidades; los talleres participativos de planificación estuvieron coordinados por funcionarias de la Comisión Nacional de Rescate de Valores: en la elaboración de diagnósticos estos fueron elaborados por estudiantes de V año de Ingeniería Industrial y Administración Pública de la Universidad de Costa Rica; y la elaboración de la primer prueba piloto de encuesta de la calidad del servicio de la Defensoría de los Habitantes, el proceso estuvo a cargo de estudiantes de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

<sup>14</sup> Se agradece la colaboración que prestaron en este esfuerzo a las funcionarias Olga Ovares Araya, Directora Ejecutiva y María Martha Durán, Directora de Comisiones de Valores de la Comisión Nacional de Rescate de Valores.

Con el desarrollo de los talleres se logró formular los postulados fundamentales de la institución que son: misión, visión, filosofía orientadora, imagen tangible, propósito, objetivos y valores.

Adicionalmente se realizó un análisis FODA y se elaboró a partir de sus resultados, una matriz de factores claves de éxito<sup>15</sup>, la cual permitió identificar aquellos aspectos que desde la visión de los funcionarios son fundamentales replantear en la labor diaria para permitir que la gestión alcance altos niveles de impacto en el ámbito nacional.

Lo más relevante de este proceso, es que por primera vez en la historia de la institución, se procuró la participación de todos los funcionarios, independientemente de las labores que lleve a cabo, como un mecanismo de participación en la formulación no sólo de críticas, sino también de propuestas que sirvan para retroalimentar la toma de decisiones.

El taller tuvo una duración de tres días, en cada uno de los días se contó con la presencia de alrededor de 40 funcionarios los cuales se subdividían en grupos de trabajo para luego plantear sus posiciones en diferentes sesiones plenarias a lo largo del día.

Como resultado de las sesiones de planificación estratégica la institución cuenta con propuestas bastante acabadas en lo referente a los postulados fundamentales; un detallado análisis FODA y una matriz de factores claves de éxito. Los resultados del taller y de su proceso de validación llevado a cabo con posterioridad han servido para modelar la propuesta de plan estratégico que se comentará con mayor detalle luego.

#### **b. Análisis desde un enfoque prospectivo**

Dada la importancia de contar con diferentes tipos de análisis de la institución, que permitan tener un mejor conocimiento del funcionamiento, tanto desde el punto de vista organizacional-funcional como de la cultura organizacional, se han realizado diferentes estudios internos a fin de identificar aquellos aspectos que sean necesarios mejorar con el fin de cumplir de forma eficiente y eficaz la misión que le ha sido encomendada a la institución.

**La técnica que se utilizó para realizar el análisis prospectivo se basó en el modelo MIC MAC, el cual es un método subjetivo que consiste en crear un listado de variables endo y exoestructurales, que pueden llegar a incidir en el entorno y la organización. De este listado se extraen las variables clave, que podrían llegar a influir de manera directa, indirecta o potencial, en la estructura funcional y estructural de la institución.**

**La clasificación de directa se concede a las variables que ejercen influencia en el corto plazo; la de indirectas integra a aquellas cuyos efectos en cadena requieren de más tiempo (mediano plazo); y las potenciales integra las relaciones que nacerán más tarde y ejercerán influencia en el muy largo plazo.**

Seguidamente, las variables se sitúan en un plano de motricidad – dependencia, entendiéndose por variables motrices aquellas cuya evolución o cambio condiciona más el sistema (organización y entorno), y por dependientes las que son más sensibles a la evolución de este sistema.

---

<sup>15</sup> Representan los aspectos determinantes en los cuales si se obtienen resultados satisfactorios se asegura el desempeño satisfactorio de la organización.

**Analizar estas variables clave y su comportamiento futuro es el objetivo de la metodología MIC MAC. Dentro de la prospectiva organizacional; se trata de determinar los cambios futuros en las variables expresadas, de forma anticipada, con el fin de tomar decisiones hoy para enfrentar esas variaciones.**

**Los resultados arrojados dentro de este análisis han servido de insumo al proceso de planificación estratégica que la institución inició en el mes de setiembre de 2003, el cual en estos momentos se encuentra en un período de revisión de resultados y realización de borradores de plan estratégico.**

c. Diagnóstico para evaluar posibilidades de mejora

**Considerando la importancia de realizar la mayor cantidad de análisis posibles como un mecanismo de obtener diferentes fuentes de información para realizar un proceso estratégico completo de la institución, con la colaboración de estudiantes de ingeniería industrial se realizó un proceso bajo la metodología Malcom Balridge<sup>16</sup> para ver posibilidades de mejora de la institución con base en estándares de excelencia de organizaciones de países desarrollados.**

Entre las razones por las cuales se optó por aplicar el programa se encuentran<sup>17</sup>:

El programa provee un marco para mejorar de manera flexible. No se limita a exigir el cumplimiento de requisitos, las organizaciones son motivadas a desarrollar enfoques creativos y flexibles alineados a sus necesidades demostrando relaciones causa-efecto entre éstos y los resultados obtenidos.

- El programa considera e integra todos los factores que definen a una organización, sus operaciones y sus resultados.
- El programa se concentra en requerimientos comunes, en vez de exigir procesos, herramientas o técnicas determinadas.
- El programa es adaptable para ser usado en negocios pequeños, grandes, organizaciones de educación, salud, gobierno y no lucrativas.
- Esta actualizado con modernas prácticas administrativas validadas.

Bajo esta metodología se procura detectar oportunidades de mejora en la Defensoría de los Habitantes. Con ella se quiere ser exhaustivos en todas las competencias de la organización y permite además maximizar las oportunidades de mejora del trabajo institucional.

Con estos parámetros metodológicos, se procedió realizar una evaluación de oportunidades de mejora en aspectos orientados a: planificación estratégica; enfoque hacia los habitantes y sectores

---

<sup>16</sup> El Baldrige National Quality Program (Programa Nacional de Calidad Baldrige) es una sociedad público-privada dedicada a mejorar el desempeño de las organizaciones en Estados Unidos. El programa es una sociedad apoyada por la Fundación para el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige y administrada por el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés). Si bien este programa es conocido por su premio, que es entregado por el presidente de los Estados Unidos, también es reconocido por sus principios para un desempeño excelente de las organizaciones. Este enfoque a sido usado por más de 10.000 organizaciones en 14 años, incluidos organizaciones de negocio, educación, el sector de salud, y el gobierno para evaluar y enfocar sus esfuerzos.

<sup>17</sup> Tomadas del folleto "Why Baldrige?. A proven Approach to Performance Improvement", elaborado por la Fundación para el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige.

específicos de la población; sistemas de gestión del proceso de información y análisis; manejo de procesos y procedimientos de trabajo y enfoque hacia el recurso humano.

Dentro de los aspectos que se evaluaron estuvieron: como la Defensoría de los Habitantes establece los objetivos estratégicos, cómo mejora su desempeño global, cómo se gestionan procesos clave para el diseño y prestación del servicio de forma que la lleven a su consolidación.

### **3. Construyendo el Plan Estratégico Institucional**

Los análisis efectuados en el segmento de líneas de acción básica permitieron, con diversas metodologías, tener un diagnóstico institucional con diferentes perspectivas y con propuestas de acción que vienen a fortalecer el trabajo que realiza la Defensoría de los Habitantes.

Así como un plan estratégico marca la ruta por donde la institución debe marchar dentro de un horizonte temporal, la metodología que se utilice para crearlo es fundamental ya que será la brújula que guía el camino por el cual se transitará en busca de la excelencia.

El plan estratégico tiene como norte establecer un sistema de gestión que permita no solo elaborar una estrategia<sup>18</sup> sino que la misma se pueda implantar de forma adecuada y poder evaluar ese avance con instrumentos que sean capaces de medir el desempeño de la institución más allá del enfoque tradicional. Se procura un enfoque sustentado en una estructura coherente, con objetivos claramente encadenados entre sí, y que van reflejando su comportamiento mediante indicadores de desempeño e impacto.

Para lo anterior, es necesario que el compromiso que se asume sea respaldado por una serie de iniciativas enfocadas a analizar no solo la relación causa-efecto, sino y también la interrelación lógica que debe llevar la formulación de la visión institucional con la acciones más sencilla que se ejecuten. Esta lógica permite a partir de la visión macroorganizativa, entender el funcionamiento micro de la organización, y porque de cada una de sus tareas.

Ello haría posible que la evaluación supere los indicadores tangibles como el único aspecto por analizar para partir de que las capacidades, el conocimiento y las relaciones intangibles creadas con los habitantes se conviertan en los principales activos institucionales y en su patrimonio más valioso.

Para poder llevar adelante la propuesta de gestionar la institución basada en la estrategia, se está trabajando bajo la metodología del Cuadro de Mando Integral, el cual parte de la importancia de dos aspectos centrales: clarificar la misión y visión como factores claves para diseñar la estrategia y establecer un mapa estratégico a partir de relaciones de causa-efecto que sean capaces de definir objetivos con sus respectivas relaciones que posibiliten la generación de indicadores e inductores.

Es claro que si bien es importante tener una estrategia, lo fundamental del proceso radica en la posibilidad de alinear la estrategia con las acciones, de forma que éstas tengan un sentido de direccionalidad y efecto dentro del proceso.

Bajo esta premisa de trabajo, la elaboración del plan de estratégico busca traducir la visión y las estrategias en acciones concretas, de forma que la institución alinee los objetivos con iniciativas

---

<sup>18</sup> Para efectos del Plan Estratégico, el concepto de estrategia debe ser entendido como: el marco de referencia que clarifica, orienta y limita las decisiones que determinan la forma en que la institución va a funcionar.

estratégicas de forma de que se puedan integrar bajo un mismo techo una variedad de acciones que de otra forma estarían desconectadas.

El plan estratégico busca enfocar medidas de desempeño en factores claves de éxito mediante una planificación integrada y sencilla que permita tener información para la toma de decisiones de forma oportuna y directa en el momento preciso que se necesita.

Este proceso se realiza mediante el establecimiento de cuatro grandes perspectivas: desarrollo y gestión de recurso humano que tiene como base de partida la innovación y el conocimiento como sus ejes transversales; procesos de trabajo interno que buscan orientar el trabajo no sólo bajo una perspectiva de casuística, que es una de las formas de proteger derechos, sino avanzar en mecanismos de defensa, como son las investigaciones estructurales o interdisciplinarias cuyo impacto es de trascendencia nacional y que quedan invisibilizadas con la actual forma de trabajo, pero que requieren de una gran labor institucional que no se refleja de forma correcta en los diversos informes institucionales, la perspectiva del habitante, el resolver la queja o consulta de forma eficiente y eficaz ha sido uno de los parámetros que la institución se ha impuesto en su labor, lo cual es importante, pero la idea es avanzar más allá de un proceso reactivo y ser más propositivos a través de un contacto más directo con el habitante mediante encuestas de calidad del servicio u otros instrumentos similares de forma que el país sienta que la Defensoría de los Habitantes no solo resuelve problemas, sino que su intervención puede prevenirlos antes de que les afecten.

#### 4. Fortaleciendo el Control Interno

Con la promulgación de la ley N°8292 se señalaron lineamientos mínimos para *“el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno”*<sup>19</sup>.

Dicha tarea se asignó a la Dirección de Planificación Institucional para que coordine y dirija el proceso de control interno, para lo cual se procedió a elaborar el plan e implementar su estrategia.

De acuerdo con lo establecido en la ley, se realizó una autoevaluación institucional con dos objetivos primordiales: identificar aspectos débiles con respecto a los sistemas de control interno y que sirvieran de diagnósticos de proceso de trabajos internos que sirvan de base en la formulación, desarrollo y control tanto del plan estratégico como de los planes anuales de trabajo que de él se desprendan.

Las características de la institución, así como la experiencia adquirida durante el primer proceso de autoevaluación institucional hizo patente la necesidad de caracterizar la especificidad institucional dentro del proceso autoevaluativo. Resultado de esto se logró establecer un instrumento que cumple con lo establecido en la ley, pero que busca poner en consonancia con la labor institucional el cumplimiento de la ley de control.

La propuesta de autoevaluación se regirá por los cinco componentes, pero dentro de cada uno de ellos se evaluarán diversos tópicos que a continuación se describen.

##### a) Ambiente de Control

- Ideas rectoras y valores institucionales
- Políticas, directrices y procedimientos administrativos de procesos y operaciones.
- Coordinación de acciones entre unidades de la institución.

---

<sup>19</sup> Artículo 1, Ley N° 8292

- Políticas y directrices orientadas al establecimiento de una cultura de rendición de cuentas.
  - Desarrollo y Gestión del Recurso Humano
- b) Evaluación de Riesgos
- Mecanismos de evaluación de los planes operativos y estratégicos.
  - Políticas y Lineamientos Institucionales.
  - Metodología para la planificación.
  - Indicadores de Gestión Institucional.
  - Metodologías de proyectos y procesos Institucionales
  - Política Institucional de Riesgos
- c) Actividades de Control
- Manuales y procedimientos de trabajo.
  - Directrices para diseño, implementación, revisión y actualización de políticas, manuales, procedimientos de trabajo en protección, promoción y divulgación derechos y de los servicios de apoyo.
  - Políticas y directrices del Sistema Informático Institucional.
- d) Sistemas de Información
- Procedimientos para la recepción, solicitud, manejo, uso, custodia, distribución, control y divulgación de la información documental y electrónica en materia de protección de derechos, tanto a nivel interno como externo.
  - Objetivos, políticas, estrategias y lineamientos sobre el Sistema de Información.
  - Archivo Institucional
  - Comunicación Institucional
- e) Monitoreo
- Evaluación del desempeño institucional.
  - Reporte deficiencias y toma acciones correctivas.

Esta propuesta se pondrá en práctica en el próximo proceso de autoevaluación y se irá ajustando de forma que no sólo se cumpla con lo establecido en la ley, sino que además se alinee con los objetivos institucionales y sirva a la vez como una herramienta de monitoreo y seguimiento del funcionamiento del plan estratégico.

## **5. De las propuestas a la acción**

Este período ha sido rico en análisis de la realidad institucional el cual ha posibilitado identificar aquellos focos con posibilidades de mejora del trabajo diario, así como delinear las grandes directrices que puedan guiar el trabajo de la Defensoría de los Habitantes para los próximos cinco años. Este proceso es necesario, más no suficiente, para establecer la forma en que a nivel institucional se enfrenten los nuevos retos que demanda la sociedad costarricense y el papel que debe jugar la institución en la protección y promoción de los derechos humanos en el país.

El reconocer la necesidad del cambio es un paso en la dirección correcta, pero es sólo eso, un paso, la construcción del modelo de Defensoría de los Habitantes se realiza todos los días, este proceso lo que busca es maximizar las potencialidades de desarrollo y crecimiento institucional en aras de mejorar la democracia costarricense.

El proceso apenas inicia, puede sufrir cambios en el camino, tal vez algunos menos importantes que otros, pero mientras predomine el espíritu de trabajo que se ha fortalecido en más de diez



años de gestión es seguro que el mismo llegará a buen puerto, y con tripulantes más avezados y comprometidos con las causas para las cuales la institución fue creada.

## **E. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA**

Como consecuencia de la aplicación de la Ley 8131, la Defensoría de los Habitantes ha visto restringido su accionar por las disposiciones legales y otras normas que se han establecido para la administración del presupuesto institucional. Estas restricciones afectan tanto la agilidad de la ejecución presupuestaria, como la independencia administrativa de la Institución, ya que algunos trámites que deberían realizarse de oficio y desde principios de año, no han podido efectuarse. Lo anterior puede ejemplificarse con el trámite para la incorporación del superávit acumulado de la Defensoría al presupuesto de este año, de acuerdo con lo establecido en el inciso D) de las Disposiciones Varias del Título de presupuesto 121-Defensoría de los Habitantes de la República y artículo 45 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, situación en la que el Ministerio de Hacienda decidió no enviar a la Asamblea Legislativa un presupuesto extraordinario incorporando estos recursos, hasta que fuera aprobado el Plan Fiscal.

Asimismo, tiene especial relevancia informar sobre las implicaciones de la aplicación de la Ley 8131, en las posibilidades de consecución de donaciones por parte de la cooperación internacional por dos razones principalmente: 1) La institución no se puede comprometer con la ejecución de proyectos con tiempos definidos, por el requerimiento de tener que incorporar esos recursos a través de modificación legislativa al presupuesto, proceso que tiene gran incertidumbre en cuanto al tiempo para hacerse efectivo. 2) Para cumplir con el mandato de Caja Única, el Ministerio de Hacienda exige el depósito de los recursos donados a la Caja del Estado, lo cual se contrapone con disposiciones de los donantes, quienes esperan inclusive que los intereses que generen los recursos donados se inviertan en el propósito de la donación o sean devueltos a ellos. En ese sentido, los depósitos en Caja Única no generan intereses.

Seguidamente se informa sobre aquellas actividades más representativas y especiales realizadas por los diferentes Departamentos de la Dirección:

### **Departamento de Recursos Humanos**

Debido a una serie de limitaciones que presentaba el nuevo sistema de planillas INTEGRRA para los intereses de la institución, se llevó a cabo una serie de reuniones y negociaciones con altos funcionarios del Ministerio de Hacienda con el propósito de exponer inquietudes y presentar algunas sugerencias para encontrar una solución conjunta que permitiera el ingreso a dicho sistema de la manera menos perjudicial para la institución y sus funcionarios.

Inicialmente en dichas conversaciones no se obtuvo los resultados esperados y más bien se remitieron oficios donde se fundamentaba la negativa a las solicitudes institucionales, se tomó la decisión de iniciar conversaciones con la Contraloría General de la República con el fin de que facilitaran su sistema de planillas para ajustarlo e implementarlo de acuerdo con las necesidades de la Defensoría y así separarse definitivamente del Ministerio de Hacienda. En ese sentido, se asistió a varias reuniones de negociación y otras de capacitación y orientación sobre el nuevo sistema; además, como parte de ese proceso de cambio se recopiló e integró una serie de datos e información que iba a ser requerida por ese sistema, la cual finalmente no fue utilizada.

Posteriormente y luego de una serie de negociaciones con el Ministerio de Hacienda, se acordó ingresar al sistema INTEGRRA una vez que se le permitió a la Defensoría realizar algunos ajustes. Algunos otros están pendientes de lo que finalmente resuelva la Procuraduría General de la

República con respecto a las consultas planteadas por la institución, que consisten en aclarar por un lado, si corresponde pagar a los funcionarios de la Defensoría aguinaldo sobre los subsidios por incapacidad, tal y como está establecido para los funcionarios cubiertos por el Régimen del Servicio Civil y como lo establece el Estatuto Autónomo de Servicio de la Defensoría de los Habitantes y por otro lado, si se debe enmarcar la Defensoría en lo que al pago de subsidio se refiere, a lo establecido por el Servicio Civil para los funcionarios cubiertos por este.

En virtud de lo anterior, el personal del Departamento asistió a la capacitación sobre el sistema INTEGRRA, brindado por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda.

La puesta en funcionamiento del sistema INTEGRRA requirió también de una serie de acciones que se enumeran a continuación:

- Se coordinaron acciones con el Departamento de Informática para instalar en las computadoras el software requerido por el nuevo sistema.
- Se realizaron pruebas de conectividad con la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda y se coordinaron acciones para instalar y probar los programas necesarios para correr el nuevo sistema.
- Se incluyeron y actualizaron todos los movimientos de personal pendientes previos a la entrada en funcionamiento de INTEGRRA.
- Se revisó toda la información migrada del Sistema de Pagos Automatizados (SPA) al sistema INTEGRRA.
- Se elaboraron de oficio algunos movimientos en el sistema con el propósito de ajustar los datos migrados que dieron problemas.
- Se redistribuyeron funciones y responsabilidades al interior del Departamento con el propósito de fortalecer el control en la ejecución del proceso.

Por su parte, la Unidad de Salud Ocupacional realizó las siguientes actividades:

- Inspección, diagnóstico y aplicación de medidas preventivas en las regionales de la Defensoría de los Habitantes, con el propósito de identificar los factores de riesgo para mejorar el ambiente de trabajo.
- Se realizaron gestiones ante el Instituto Nacional de Seguros para la aprobación final del sistema contra incendio del edificio de la sede central, lo cual implicó la compra de elementos como restrictores de presión, señalización y extintores portátiles.
- Se coordinó con el servicio de medicina de empresa la ejecución de actividades tales como charlas sobre temas como hipertensión arterial, cáncer de próstata entre otros tópicos orientados a la prevención de enfermedades.
- Mediante gestiones con la Clínica Clorito Picado, la Escuela de Educación Física de la Universidad de Costa Rica, el Instituto contra el Cáncer, la Asociación de Servicios Médicos para el Bien Social (ASEMBIS), se desarrollará en la Institución la primera feria o Semana de la Salud denominada "Prevención y Promoción de Estilos de Vida Saludables", dirigida a los funcionarios de la Defensoría y que se llevará a cabo durante el mes de junio próximo.
- Se coordinó con el Departamento de Gestión Preventiva en Salud Ocupacional la ejecución de un estudio preliminar de ambiente sonoro en los puestos de trabajo de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, Informática, caseta de vigilancia,

Archivo y Biblioteca, debido al nivel de ruido que provoca el funcionamiento de la planta eléctrica.

- Valoración en conjunto con la Unidad de Arquitectura de las áreas de seguridad en caso de sismo.
- Inicio del Plan de emergencias para la reducción de la vulnerabilidad en el centro de trabajo.
- Vacunación contra la hepatitis B.
- Elaboración de boletines informativos sobre temas de salud.
- Suministro a los oficiales de seguridad y vigilancia los procedimientos para el manejo de la bomba del sistema contra incendios.

## 2. Departamento de Informática

Durante el periodo 2003-2004, el departamento de informática ha enfocado su gestión en los siguientes aspectos:

**Sistema de Defensa:** La Defensoría de los Habitantes maneja una extensa Base de Datos documental que es procesada mediante un sistema denominado SOL, donde se registran todas las denuncias que los habitantes presentan en la institución y por medio del cual todos los profesionales de defensa dan trámite y seguimiento a dichas consultas. Debido al grado crítico de este sistema y a su importancia dentro del quehacer institucional, se inició el plan de rediseño del sistema el cual incluye lo siguiente:

- La actualización de la plataforma Lotus, herramienta en la que está desarrollado el sistema, a sus versiones actuales disponibles en el mercado.
- Mejoras en los módulos para el control de documentos.
- desarrollo de nuevos requerimientos donde se contemplan entre otros, generación de estadísticas y control de tiempos en el trámite de documentos.
- Adquisición de las licencias de software correspondientes para el debido uso del sistema, por parte de los usuarios de la Defensoría.

**Conexión de las oficinas regionales:** En este período, la Defensoría de los Habitantes abrió oficinas regionales en Pérez Zeledón y Río Claro de Golfito, que se suman a las tres oficinas regionales abiertas previamente en Liberia, San Carlos y Limón. Para todas ellas se han contratado líneas dedicadas con un ancho de banda de 128Kbps y se han comprado equipos de comunicaciones (enrutadores) con el fin de que desde estas oficinas se tenga acceso al Sistema de Defensa y al correo electrónico institucional. Estas cinco oficinas regionales requieren de los servicios periódicos de asistencia técnica, por parte del personal de Informática.

**Acceso a sistemas externos:** Durante este período se ha trabajado en conjunto con técnicos del Ministerio de Hacienda, para incorporar a la Defensoría de los Habitantes a los sistemas informáticos del Gobierno Central, específicamente Planillas de Pagos y Presupuesto. Para ello se acondicionaron y configuraron los equipos que utilizan estos sistemas, según los requerimientos planteados.

**Instalación de Unidades de Proceso Ininterrumpidos (UPS):** A inicios del año 2004 se adquirieron e instalaron de 90 UPS, con el fin de proteger de variaciones de voltaje y suspensión del fluido eléctrico la mayoría de los equipos de cómputo de la institución.

**Equipos de cómputo:** Como parte del plan de mejoramiento en el servicio que el Departamento de Informática presta a los funcionarios de la Defensoría, se mantiene permanentemente una revisión de los equipos de cómputo para que estos respondan a las necesidades de cada uno. En este sentido, paulatinamente se han ido recomendado realizar las compras para reemplazar los equipos que se dañan o que han agotado su vida útil. No obstante, la mayoría del equipo de cómputo de la institución tiene alrededor de cinco años de estar en operación, por lo que se plantea la necesidad de reemplazar este equipo.

### 3. Departamento de Archivo Central, Correspondencia y Biblioteca

Entre el período comprendido entre junio y agosto del 2003 se recibió la asesoría del Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General del Archivo Nacional. Durante las visitas se diagnóstico la situación actual del acervo documental que se conserva y custodia en la institución. Es a través del Informe de Asesoría N° 15-2003 que se brindan una serie de recomendaciones necesarias para mejorar la labor que diariamente brinda el Archivo Central de la Defensoría, así como el servicio interno y externo que se ofrece a los funcionarios y usuarios en general.

Es importante destacar que dicho informe concluye *“que en la Defensoría de los Habitantes se ha avanzado mucho en la organización de su fondo documental, para dar cumplimiento a la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos y la Ley No 8292 General de Control Interno y el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades u órganos sujetos a su fiscalización”*.

Debido al incremento de los expedientes de denuncias cerrados que se custodian en el Archivo Central, el espacio físico destinado para albergar estos documentos se encuentra actualmente saturado. Esto ha provocado el establecimiento de una serie de medidas para solventar esta problemática, entre las que se considera la contratación de un servicio de custodia con una empresa que almacena documentos.

Otra de las actividades que se realizaron durante el año 2003 y que involucró al Departamento de Archivo, Correspondencia y Biblioteca fue el establecimiento de una serie de medidas para valorar y poner en práctica los controles internos de este departamento, en cumplimiento de la Ley General de Control Interno No 8292 del 31 de julio del 2002 y del Manual de Normas Generales de Control Interno emitido por la Contraloría General de la República.

Una de las funciones correspondientes a la Oficina de Correspondencia es realizar todas las actividades necesarias para el envío de la correspondencia interna de la Institución, debido a lo anterior en el mes de enero se actualizó el porte pagado que permite el crédito para la remisión del correo certificado, además se remitió a Correos de Costa Rica las firmas de los distintos funcionarios autorizados para la entrega y retiro de la correspondencia perteneciente a la Defensoría de los Habitantes.

En el 2004 se autorizó además a los funcionarios de las Sedes Regionales correspondientes a la Región Huetar Norte, Región Huetar Atlántica y Región Chorotega, para utilizar el porte pagado de la Institución con Correos de Costa Rica.

Es importante mencionar que el Departamento de Correspondencia y Archivo Central, como encargado de brindar las políticas archivísticas a nivel institucional, ha coordinado con la Dirección de Despacho y Sedes Regionales con el fin de establecer procedimientos relacionados con la producción documental que generan estas oficinas, así como los controles necesarios para tratamiento y custodia.

Se puede mencionar además las conversaciones con personal de la Escuela de Bibliotecología de la Universidad de Costa Rica, con el fin de que a través de un proyecto de Trabajo Comunal Universitario, estudiantes de esa carrera brindaran apoyo a la Biblioteca y permitieran la incorporación de los conocimientos necesarios sobre metodología y técnicas modernas en el campo bibliográfico.

Finalmente, otra de las funciones consideradas de mayor importancia es la atención de estudiantes de escuelas y colegios a los cuales se les entrega la información sobre la Defensoría de los Habitantes, la cual incluye los antecedentes, la historia, las funciones y la organización interna de la Institución. Además, la atención de estudiantes universitarios, los cuales acuden para la consulta de información relacionada con la Defensoría, los Informes Anuales, así como los expedientes cerrados de la institución.

#### **4. Departamento de Proveeduría y Servicios Generales**

El Departamento de Proveeduría y Servicios Generales durante este periodo ha realizado una serie de actividades, con el fin de brindar un mejor servicio a los usuarios de la Institución.

Como consecuencia de una serie de incumplimientos y anomalías se rescindió el contrato de Servicios de Seguridad y Vigilancia suscrito entre la Defensoría y la empresa Eulen S.A. Ante esta situación se solicitó a la Contraloría General de la República la autorización para contratar directamente dichos servicios con la Empresa El Ebano de la Corporación Vargas y Mejía, mientras se realizaba el trámite de una licitación pública. Sin embargo, una vez adjudicada esta fue apelada por lo que el Ente Contralor acogió el recurso y revocó el acto de adjudicación. Bajo las circunstancias descritas se declaró desierta y se procedió a un nuevo concurso que se encuentra en la etapa de recepción de ofertas.

Debido a la apertura de la Oficina Regional de Pérez Zeledón y Río Claro se realizó la compra del equipo necesario para su funcionamiento, el cual se adquirió gracia a donación de la Embajada de Gran Bretaña. El equipo consiste en computadoras, impresora, escáner, cámara fotográfica digital, equipo de sonido con lector de discos compactos, computadora portátil, fax, grabadora periodística, aire acondicionado, enrutadores para realizar la comunicación directa de voz y datos de estas oficinas regionales con la sede central; además, la donación permitió la compra de un vehículo pick up doble tracción.

Para estas Oficinas Regionales se adquirió sistemas de alarma contra robo.

En este período se adquirieron noventa Unidades de Proceso Ininterrumpido( UPS) las cuales fueron asignadas a las distintas áreas de la institución con el fin de brindar un mayor apoyo a los funcionarios en el cumplimiento de su labor.

Se procedió a tramitar por medio de licitación y previo avalúo administrativo, la permuta de tres vehículos, uno para el despacho del Defensor, uno para la oficina regional de Limón y otro para la sede central, todos de uso administrativo. Es importante anotar que dos de los vehículos que se entregaron como parte de pago tenían aproximadamente 10 años de adquiridos y el otro fue uno que el I.N.S. declaró como pérdida total.

Con respecto a la seguridad de la institución se han realizado una serie de investigaciones sobre equipos y técnicas de seguridad con el fin de reforzar este servicio, teniendo claro cuales son los requerimientos con el objetivo de adquirirlos en los próximos cuatro meses y así garantizar la seguridad de los bienes y activos de la institución.

Se procedió al trámite de una licitación para la construcción de la acera y jardineras en el costado sur del edificio, ya que estaba en pésimas condiciones. El trabajo consistió en la construcción de una acera de 44 metros de largo y 3,90 metros de ancho, cordón de caño y zona verdes.

Por solicitud del Defensor se procedió al trámite de una licitación pública para la construcción de un auditorio y aulas de capacitación, ya que no se cuenta con espacios para realizar reuniones y otro tipo de actividades relacionadas con el quehacer de la institución. Este proceso fue declarado desierto porque sólo se recibió oferta de una empresa que no cumplió con los parámetros mínimos establecidos en la evaluación financiera.

Se realizó un estudio sobre las necesidades o requerimientos de seguridad de las diferentes áreas, mediante el que se detectó puntos vulnerables en puertas principales y bodegas de las diferentes oficinas. Ante tal diagnóstico se tomó la decisión de instalar llavines de seguridad en las puertas de bodegas y reforzar las cerraduras de las puertas principales de las oficinas, así como la instalación de llavines en los escritorios de los funcionarios.

El Departamento de Proveduría y Servicios Generales ha realizado también las contrataciones de bienes y servicios tales como suministros de oficina, equipos y servicios procurando brindar un servicio adecuado a las diferentes unidades de la Defensoría con el fin de contribuir para que éstas puedan cumplir con sus objetivos.

## **5. Departamento Financiero Contable**

Para el logro de las actividades y metas programadas, la Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos por un total de ₡1,230,474,000.00 correspondiente al programa 808, de los cuales ejecutó la suma de ₡1.108.661.006,44 que equivale a un 90.10% de los recursos asignados. Estos recursos se ejecutaron y distribuyeron de la siguiente forma:

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DEFENSORIA DE LOS HABITANTES (en millones de colones)				
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	% Ejecuc.
Gastos Recursos Humanos (1)	1.040,6	84.57	959,7	78.00
Servicios No Personales	113,4	9.21	86,5	7.03
Materiales y Suministros	33,5	2.73	26,9	2.19
Maquinaria y Equipo	31,4	2.55	25,6	2.08
Transferencias (2)	11,5	0.94	9,8	0.80

TOTALES	1,230,4	100.00	1,108,6	90.1
---------	---------	--------	---------	------

(1) Incluye Monto Partida 0 y de Transferencias por Obligaciones Patronales C.C.S.S. Y Banco Popular

(2) Incluye prestaciones, becas, capacitación y transferencias a otras instituciones y gastos de periodos anteriores

De la totalidad de los recursos financieros presupuestados un 85% en Recurso Humano, ya que la institución necesita disponer de profesionales especializados en diferentes campos lo cual es muy costoso; el restante 15 % está destinado al apoyo logístico.

En la partida de Servicios No personales, se obtuvo un 76.3 % de ejecución de los recursos programados, la diferencia se fundamenta en Compromisos No Devengados que corresponden a gastos fijos en electricidad, Informe de Labores de la subpartida 114-impresión, Encuadernación y Otros, Seguros y Gastos de Consultorías por la actualización del Sistema Informático SOL que se trasladaron al ejercicio económico del 2004.

Para el cierre económico del periodo 2003 la Defensoría de los Habitantes generó Compromisos No Devengados por la suma €27,348,121.04, según se detalla en el siguiente cuadro:

COMPROMISOS NO DEVENGADOS AL 31 DICIEMBRE 2003		
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES		
PRESUPUESTO 2003		
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción
Servicios No Personales	19,957,295.20	72.98
Materiales y Suministros	5,310,159.91	19.42
Maquinaria y Equipo	423,844.42	1.55
Transferencias (1)	1,656,821.52	6.05
TOTALES	27,348,121.04	100.00
(1) Incluye Prestaciones, becas, capacitación y Premios		
Fuente de Información: Módulo de Poderes al 31 Diciembre 2003		
de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda		

Cabe resaltar que de la totalidad del Presupuesto del 2003 (no incluye recursos extraordinarios) se recibieron solamente transferencias por la suma de €1,124.8 Millones. La diferencia de más de



¢60 millones no fue girada por el Ministerio de Hacienda, aún cuando se hicieron las gestiones que correspondían.

El presupuesto del 2004 es de ¢1.408,1 Millones, de los cuales se han recibido transferencias por salarios durante el primer cuatrimestre del 2004 por ¢316,8 Millones y depósitos en cuenta corriente por ¢86.0 Millones para un total de ingresos ¢402,8 Millones. El total de gastos reales para el mismo período es de ¢414,9 Millones; la diferencia transitoria se ha soportado con recursos de otras fuentes. La ejecución real del primer cuatrimestre del programa 808 es de 29.45 %.

En relación con los recursos externos, la Defensoría tiene en ejecución la Segunda Etapa del Proyecto Promoción, Divulgación y Regionalización en Derechos, con un período de ejecución de dos años y que se inició en el 2003, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Finlandia. Los recursos donados totales incorporados en el Programa 806: Donaciones, ascienden a ¢133.470.500,00 de los cuales se han ejecutado ¢49.860.846.54, lo que representa un 37.36% durante este período de operaciones. Cabe señalar que estos recursos están orientados hacia la promoción y divulgación de derechos en todo el territorio nacional.

A partir del año en curso, fundamentado en un nuevo enfoque del artículo 184 inciso 1) de la Constitución Política, la Contraloría General de la República traslada la responsabilidad del visado de gastos para el cargo a presupuesto a cada administración activa.

Como consecuencia de lo anterior la Defensoría de los Habitantes efectúa los trámites y aprobaciones de los documentos con cargo al presupuesto. Este nuevo proceso implicó modificaciones al Sistema de Información, ya que se dejó de utilizar el Módulo de Poderes, diseñado por el Ministerio de Hacienda para el control del gasto de los poderes de la República. Seguidamente se anexan el Balance General al 30 de abril del 2004 y cuadros con la ejecución presupuestaria también a la misma fecha, por programas:

## DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

### ***BALANCE GENERAL AL 30 DE ABRIL DEL 2004***

#### ACTIVOS

#### ACTIVO CIRCULANTE

<i>CAJA Y BANCOS</i>	171.545.118,29
<i>INVERSIONES PROGRAMA 808</i>	40.150.000,00

<i>INVERSIONES PROGRAMA 805</i>	4.600.000,00	
<i>INVER. DONAC. UNION EUROPEA</i>	3.850.000,00	
<i>INVER. DONACION FINLANDIA II ETAPA</i>	1.650.000,01	
<i>INVERSIONES EN DOLARES</i>	148.474.200,00	
<i>SUELDOS POR REINTEGRAR</i>	330.905,54	
<i>CUENTAS POR COBRAR</i>	7.972.178,10	
<i>TRANSF. DE GOB. POR COBRAR</i>	331.965.386,66	
<i>EXISTENCIAS EN BODEGA</i>	14.681.569,82	
<i>INTERESES POR COBRAR</i>	861.464,40	
<b>TOTAL ACTIVO CIRCULANTE</b>		726.080.822,82
<b>ACTIVO FIJO</b>		
<i>MAQUINARIA Y EQUIPO</i>	280.754.313,84	
<i>EDIFICIO DE LA DHR</i>	445.029.497,20	
<i>TERRENOS</i>	147.000.000,00	
<b>TOTAL ACTIVO FIJO</b>		872.783.811,04
<i>DEPRECIACION ACUMULADA</i>		-174.270.130,71
<b>OTROS ACTIVOS</b>		
<i>DEPOSITOS POR DERECHO</i>	1.355.600,00	
<b>TOTAL OTROS ACTIVOS</b>		1.355.600,00
<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>1.425.950.103,15</b>
<b>PASIVO Y ERARIO</b>		
<b>PASIVO CIRCULANTE</b>		
<i>SOLICITUDES PENDIENTES</i>	99.346.853,26	
<i>COMPROMISOS PENDIENTES</i>	805.788.808,90	
<i>RETENCIONES POR PAGAR</i>	2.726.348,49	
<i>INGRESOS DIFERIDOS POR DONACIONES</i>	144.753.371,86	
<i>OTRAS CUENTAS POR PAGAR</i>	5.102.472,20	
<b>TOTAL PASIVO CIRCULANTE</b>		1.057.717.854,71
<i>OTROS PASIVOS</i>	3.969.191,35	
<i>DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER</i>	939.980,00	
<i>TRANSFERENCIAS DEL GOB. POR RECIBIR</i>	331.970.627,01	
<b>TOTAL OTROS PASIVOS</b>		336.879.798,36
<b>TOTAL PASIVO</b>		1.394.597.653,07
<b>ERARIO</b>		
<i>SUPERAVIT ACUMULADO</i>	718.140.013,08	
<i>EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS</i>	199.939.499,25	
<i>-886.727.062,25</i>		
<b>TOTAL ERARIO</b>		31.352.450,08
<b>TOTAL PASIVO Y ERARIO</b>		<b>1.425.950.103,15</b>

## DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

### PROGRAMA 805: UNIDADES MOVILES REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 30 ABRIL 2004

Gasto Objeto	Descripción	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real	Disponible
<b>0</b>	<b>Servicios personales</b>	<b>232.012,40</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,40</b>
030	Sueldo adicional	2.628,50	0,00	0,00	0,50
031	Salario escolar	50.383,00	0,00	0,00	0,90
080	Servicios especiales	179.000,90	0,00	0,00	0,00
<b>1</b>	<b>Servicios no personales</b>	<b>77.812,20</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>77.812,20</b>
174	Mant.y rep.maquinaria y equipo	0,40	0,00	0,00	0,40
199	Otros servicios no personales	77.811,80	0,00	0,00	77.811,80
<b>2</b>	<b>Materiales y suministros</b>	<b>0,20</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,20</b>
286	Otros útiles y mat. específicos	0,20	0,00	0,00	0,20
<b>6</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>344.633,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>165.200,00</b>
602	Prestaciones legales	165.200,00	0,00	0,00	165.200,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-200	20.000,00	0,00	0,00	0,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-202	40.000,00	0,00	0,00	0,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.	35.007,85	0,00	0,00	0,00
667	Aport.patr.reg.ob.pens.com.	49.996,30	0,00	0,00	0,00
668	Aport. Patr.fdo. Cap.lab.	34.429,35	0,00	0,00	0,00
<b>7</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>10.866,60</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.683,90</b>
733	Aportes a org. Financ.	10.866,60	0,00	0,00	1.683,90
<b>8</b>	<b>Servicio de la deuda pública</b>	<b>6.593,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
814	Amort. Cuentas pend. Ejer. Ant.	6.593,00	0,00	0,00	0,00

Totales	671.917,90	0,00	0,00	244.697,70
---------	------------	------	------	------------

## DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

### PROGRAMA 806: DONACIONES

#### REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 30 ABRIL 2004

Gasto Objeto	Descripción	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real	Disponible
<b>0</b>	<b>Servicios personales</b>	<b>38.587.783,50</b>	<b>0,00</b>	<b>9.634.767,75</b>	<b>6.391.406,15</b>
030	Sueldo adicional	3.127.165,25		0,00	3.127.165,25
031	Salario escolar	4.283.581,90		1.784.827,75	1.717.850,70
060	Sobresueldos	760.062,20		65.606,25	0,00
080	Servicios especiales	30.416.974,15		7.784.333,75	1.546.390,20
<b>1</b>	<b>Servicios no personales</b>	<b>40.054.387,49</b>	<b>0,00</b>	<b>1.532.920,40</b>	<b>21.166.207,95</b>
104	Alquiler de equipo electrónico	204.362,55		0,00	204.362,55
106	Otros alquileres	120.000,00		0,00	120.000,00
112	Información y publicidad	33.910,20		0,00	33.910,20
114	Impresión, encuadernación y otros	6.855.664,53		171.632,40	1.922.530,33
122	Telecomunicaciones			0,00	0,00
124	Servicios de correos			0,00	0,00
126	Energía eléctrica			0,00	0,00
128	Otros servicios públicos			0,00	0,00
132	Gastos de viaje en el exterior	4.633.330,40		0,00	2.700.000,00
134	Gastos viaje dentro del país	4.986.120,20		224.900,00	336.000,00
142	Transportes de o para el ext.	4.014.674,30		46.440,00	1.635.271,30
144	Transportes dentro del país	283.271,50		2.450,00	0,00
150	Seguros			0,00	0,00
162	Consultorios	4.557.082,00		780.000,00	2.214.700,00
172	Mant.y rep. Mob. Y equipo ofic.	145.189,20		0,00	0,00
174	Mant.y rep.maquinaria y equipo	77.639,15		0,00	0,00
182	Mant.y rep. De edificios			0,00	0,00
199	Otros servicios no personales	14.143.143,46		307.498,00	11.999.433,57
<b>2</b>	<b>Materiales y suministros</b>	<b>11.572.477,66</b>	<b>0,00</b>	<b>231.102,60</b>	<b>8.337.965,28</b>
202	Gasolina	541.430,00		0,00	538.920,00
204	Diesel			0,00	0,00
206	Otros comb. Grasas y lubricantes			0,00	0,00
212	Medicinas			0,00	0,00
214	Otros productos químicos	6.016.125,40		1.990,00	5.443.999,72
220	Textiles y vestuario	805.924,45		1.275,00	548.205,00

232	Productos de papel y cartón	1.076.717,96		45.665,00	665.138,31
234	Impresos y otros	512.611,25		0,00	200.000,00
240	Productos alimenticios	250.254,60		0,00	0,00
252	Cemento			0,00	0,00
254	Productos metálicos p/ const.			0,00	0,00
258	Madera			0,00	0,00
259	Otros materiales construcción	63.362,00		17.362,60	45.999,40
260	Instrument.herramientas,otros	60.000,00		0,00	60.000,00
270	Repuestos	60.212,00		0,00	60.212,00
282	Útiles y materiales de oficina	818.355,10		0,00	278.255,90
284	Útiles y materiales de limpieza			0,00	0,00
286	Otros útiles y mat. específicos	610.354,40		162.770,00	169.900,00
290	Artículos y gastos para recepc.	424.780,50		0,00	26.626,50
299	Otros materiales y suministros	332.350,00		2.040,00	300.708,45
<b>3</b>	<b>Maquinaria y equipo</b>	<b>5.973.576,11</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>5.946.095,11</b>
310	Equipo y mobiliario de oficina	4.206.770,06		0,00	4.206.770,06
310	Equipo y mobiliario de oficina			0,00	0,00
320	Equipo medico y de laboratorio	11.000,00		0,00	11.000,00
330	Equipo de Transporte	514.786,00			514.786,00
340	Equipo para comunicaciones	391.652,75		0,00	391.652,75
350	Equipo educacional	536.500,00		0,00	536.500,00
360	Maq. Estación y eq. P/taller	77.700,00			77.700,00
390	Equipos varios	235.167,30		0,00	207.686,30
<b>6</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>15.431.434,50</b>	<b>0,00</b>	<b>1.733.575,65</b>	<b>7.357.910,10</b>
602	Prestaciones legales	6.694.628,30		0,00	6.694.628,30
606	Premios	533.281,80		0,00	533.281,80
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-200	2.019.391,55		1.311.894,10	0,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-202	3.929.337,25		0,00	0,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.	44.197,80		0,00	0,00
667	Aport.patn.reg.ob.pens.com.-200	626.649,40		140.562,25	65.000,00
667	Aport.patn.reg.ob.pens.com.	228.223,95		0,00	0,00
668	Aport. Patr.fdo. Cap.lab.-200	1.253.298,30		281.119,30	65.000,00
668	Aport. Patr.fdo. Cap.lab.	102.426,15		0,00	0,00
<b>7</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>212.365,10</b>	<b>0,00</b>	<b>46.853,30</b>	<b>0,60</b>
733	Aportes a org. Financ.-204	208.885,60		46.853,30	0,00
733	Aportes a org. Financ.	3.479,50		0,00	0,60
	<b>Totales</b>	<b>111.832.024,36</b>	<b>0,00</b>	<b>13.179.219,70</b>	<b>49.199.585,19</b>

**DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA**  
**PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES**  
**REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 30 ABRIL 2004**

<b>Gasto Objeto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Presupuesto Asignado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Gasto Real</b>	<b>Disponible</b>
	<b>Totales</b>	<b>1.408.072.545,00</b>	<b>1.408.072.545,00</b>	<b>414.866.479,10</b>	<b>88.602.007,84</b>
<b>0</b>	<b>Servicios personales</b>	<b>970.802.109,00</b>	<b>967.822.809,00</b>	<b>317.991.217,12</b>	<b>25.842.189,35</b>
000	Sueldos para cargos fijos	824.000.000,00	822.989.550,00	255.586.112,77	22.944.322,00
030	Sueldo adicional	74.587.700,00	74.587.700,00	0,00	587.700,00
031	Salario escolar	62.728.409,00	59.749.109,00	58.951.577,75	663.717,35
060	Sobresueldos	4.500.000,00	4.500.000,00	1.814.344,50	0,00
070	Gastos de representación	567.100,00	567.100,00	35.900,00	217.100,00
080	Servicios especiales	4.130.000,00	5.140.450,00	1.603.282,10	1.140.450,00
090	Otros servicios personales	288.900,00	288.900,00	0,00	288.900,00
<b>1</b>	<b>Servicios no personales</b>	<b>121.470.000,00</b>	<b>121.970.000,00</b>	<b>30.381.587,63</b>	<b>27.117.765,36</b>
102	Alquiler de edificios y terrenos	4.000.000,00	4.000.000,00	1.150.500,00	812.483,35
104	Alquiler de equipo electrónico	500.000,00	400.000,00	0,00	227.500,00
106	Otros alquileres	500.000,00	400.000,00	0,00	352.460,00
112	Información y publicidad	1.450.000,00	1.450.000,00	255.200,00	525,75
114	Impresión, encuadern. Y otros	3.500.000,00	3.500.000,00	117.592,00	680.595,00
122	Telecomunicaciones	24.200.000,00	22.935.600,00	5.476.826,58	10.542,52
124	Servicios de correos	3.000.000,00	3.000.000,00	894.676,00	0,00
126	Energía eléctrica	12.000.000,00	11.100.000,00	3.186.293,00	0,00
128	Otros servicios públicos	1.200.000,00	1.200.000,00	692.934,30	15.109,33
132	Gastos de viaje en el exterior	1.800.000,00	1.800.000,00	398.225,40	0,00
134	Gastos viaje dentro del país	6.000.000,00	5.700.000,00	612.080,00	1.319.211,00
142	Transportes de o para el ext.	1.770.000,00	1.770.000,00	488.824,45	0,00
144	Transportes dentro del país	2.250.000,00	1.250.000,00	106.468,00	701.170,00
150	Seguros	14.000.000,00	14.000.000,00	7.978.422,00	401.799,00
162	Consultorios	3.000.000,00	9.300.000,00	670.494,80	4.365.105,20
172	Mant.y rep. Mob. Y equipo ofic.	2.700.000,00	2.700.000,00	224.035,25	934.627,40
174	Mant.y rep.maquinaria y equipo	3.100.000,00	3.100.000,00	744.982,10	1.711.832,34
182	Mant.y rep. De edificios	2.500.000,00	2.500.000,00	2.458.005,50	0,00
199	Otros servicios no personales	34.000.000,00	31.864.400,00	4.926.028,25	15.584.804,47
<b>2</b>	<b>Materiales y suministros</b>	<b>28.590.000,00</b>	<b>28.090.000,00</b>	<b>6.751.108,55</b>	<b>10.167.783,25</b>
202	Gasolina	3.850.000,00	3.850.000,00	1.525.380,00	1.665.800,00
204	Diesel	968.000,00	968.000,00	597.400,00	365.560,00
206	Otros comb. Grasas y lubricantes	250.000,00	250.000,00	3.612,00	200.000,00
212	Medicinas	300.000,00	300.000,00	6.772,05	111.908,40
214	Otros productos químicos	6.500.000,00	6.000.000,00	841.490,95	3.632.144,67
220	Textiles y vestuario	620.000,00	620.000,00	30.133,85	214.142,90

232	Productos de papel y cartón	3.179.000,00	3.179.000,00	1.041.894,25	1.225.145,11
234	Impresos y otros	1.680.000,00	1.680.000,00	626.741,00	309.234,60
240	Productos alimenticios	510.000,00	510.000,00	235.649,00	164.839,95
252	Cemento	170.000,00	170.000,00	0,00	0,00
254	Productos metálicos p/ const.	600.000,00	600.000,00	8.990,00	269.034,70
258	Madera	330.000,00	330.000,00	0,00	64.855,70
259	Otros materiales construcción Instrument. herramientas y otros	790.000,00	790.000,00	231.687,80	374.838,33
260		470.000,00	470.000,00	0,00	54.792,50
270	Repuestos	2.145.000,00	2.145.000,00	577.131,65	418.257,68
282	Útiles y materiales de oficina	1.890.000,00	1.890.000,00	86.139,40	234.660,70
284	Útiles y materiales de limpieza	320.000,00	320.000,00	5.905,00	179.212,60
286	Otros útiles y mat. específicos	1.710.000,00	1.710.000,00	282.035,00	233.523,21
290	Artículos y gastos para recepc.	1.518.000,00	1.518.000,00	146.030,75	438.834,70
299	Otros materiales y suministros	790.000,00	790.000,00	504.115,85	10.997,50
<b>3</b>	<b>Maquinaria y equipo</b>	<b>4.166.000,00</b>	<b>5.415.000,00</b>	<b>32.505,45</b>	<b>3.039.000,00</b>
310	Equipo y mobiliario de oficina	1.670.000,00	2.376.000,00	32.505,45	0,00
310	Equipo y mobiliario de oficina	-	1.249.000,00	0,00	1.249.000,00
320	Equipo medico y de laboratorio	320.000,00	0,00	0,00	0,00
340	Equipo para comunicaciones	1.160.000,00	1.160.000,00	0,00	1.160.000,00
350	Equipo educacional	630.000,00	630.000,00	0,00	630.000,00
390	Equipos varios	386.000,00	0,00	0,00	0,00
<b>5</b>	<b>Construcción adición y mejoras</b>	<b>90.000.000,00</b>	<b>90.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
510	Edificios	90.000.000,00	90.000.000,00	0,00	0,00
<b>6</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>188.567.484,00</b>	<b>190.297.784,00</b>	<b>58.143.671,65</b>	<b>22.435.269,88</b>
602	Prestaciones legales	12.000.000,00	12.000.000,00	0,00	10.905.069,88
603	Ayuda ec.prog. Capacitac. Y a.	885.000,00	885.000,00	122.975,00	71.572,00
604	Becas	600.000,00	600.000,00	55.250,00	424.500,00
606	Premios	626.000,00	626.000,00	0,00	400.000,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-200	42.529.871,00	42.529.871,00	14.883.831,05	0,00
660	Contrib. Patr. C.c.s.s.-202	82.821.329,00	82.821.329,00	28.984.196,85	0,00
661	Contrib. Estatal c.c.s.s.-200	2.238.414,00	2.238.414,00	0,00	2.238.414,00
661	Contrib. Estatal c.c.s.s.-202	2.238.414,00	2.238.414,00	0,00	2.238.414,00
664	Transf. A inst. Publicas descentr.	4.337.000,00	6.067.300,00	0,00	6.067.300,00
667	Aport.patr.reg.ob.pens.com.-200	13.430.485,00	13.430.485,00	4.699.158,75	90.000,00
668	Aport. Patr.fdo. Cap.lab.-200	26.860.971,00	26.860.971,00	9.398.260,00	0,00
<b>7</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>4.476.952,00</b>	<b>4.476.952,00</b>	<b>1.566.388,70</b>	<b>0,00</b>
733	Aportes a org. Financ.-204	4.476.952,00	4.476.952,00	1.566.388,70	0,00
<b>Totales</b>		<b>1.408.072.545,00</b>	<b>1.408.072.545,00</b>	<b>414.866.479,10</b>	<b>88.602.007,84</b>



## F. ESTADÍSTICAS

### 1. **Presentación**

Mucha de la labor de la Defensoría de los Habitantes no se ve reflejada adecuadamente en las estadísticas de la gestión, esto no solo por la labor que desarrolla, sino porque las investigaciones que se desarrollan son sólo una parte de la labor sustantiva que realiza. La defensa y protección de derechos va mucho más allá de un número, y muchas veces esta tarea no se refleja de forma correcta mediante la cuantificación de la labor.

Esta debilidad de las estadísticas, para capturar de forma adecuada el impacto de la labor desarrollada durante el período en cuestión es un aspecto que se debe tener presente al analizar los datos que a continuación se presentan. Dada esta debilidad de las estadísticas de la gestión institucional, el presente informe procura incorporar algunos aspectos que se consideran importantes para la institución, los cuales pueden permitir dar una noción de la actividad desarrollada, haciendo la salvedad que el informe es sólo un reflejo de una parte de todo el trabajo desplegado.

Desde esta perspectiva, y para efectos de análisis, es necesario mencionar las presentes estadísticas no entran a valorar la gestión en sí, las mismas tienen un enfoque meramente cuantitativo que impide derivar elementos de valoración cualitativa. Se basa en números sobre la cantidad de asuntos sometidos a los procedimientos de defensa, lo cual no refleja en toda su dimensión la relevancia de los casos, el nivel de profundidad que tuvo cada investigación o la cantidad de habitantes involucrados y que podrían beneficiarse directamente con los resultados, la profundidad de la gestión de la institución se refleja de mejor forma en el informe de las áreas, que aunque exhaustivos aún así no reflejan en su real dimensión la tarea desarrollada en el presente informe.

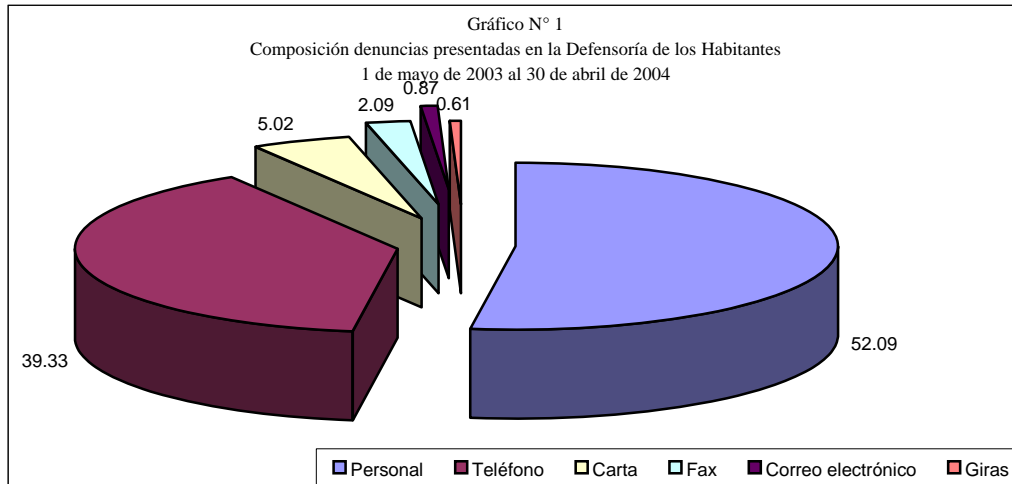
### 2. **Consultas<sup>20</sup>**

El primer contacto del habitante con la Defensoría se da cuando realiza alguna consulta; a través de ella plantea aquellos aspectos que considera que le está lesionando un derecho o sus dudas en torno a algún aspecto específico con respecto al funcionamiento del sector público.

En el período comprendido entre el 1 de mayo de 2003 y el 30 de abril de 2004 se recibieron un total de 24385 consultas, de ellas la mayor cantidad se presentó de forma personal y en segundo lugar vía telefónica, tal cual se muestra en el gráfico 1.

---

<sup>20</sup> **Consulta:** Es toda solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada naturaleza. Las consultas se pueden referir a problemas dentro del Sector Público que posteriormente pueden convertirse o no en expedientes, dependiendo de su naturaleza y de los aspectos que señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes. También las consultas pueden estar referidas a asuntos del sector privado en cuyo caso no son admisibles. Sin embargo, en estos casos la Defensoría brinda información a la persona sobre los trámites que puede realizar, facilitándole determinadas gestiones o remitiéndola a alguna organización -gubernamental o no- que tenga bajo su competencia la atención del problema.

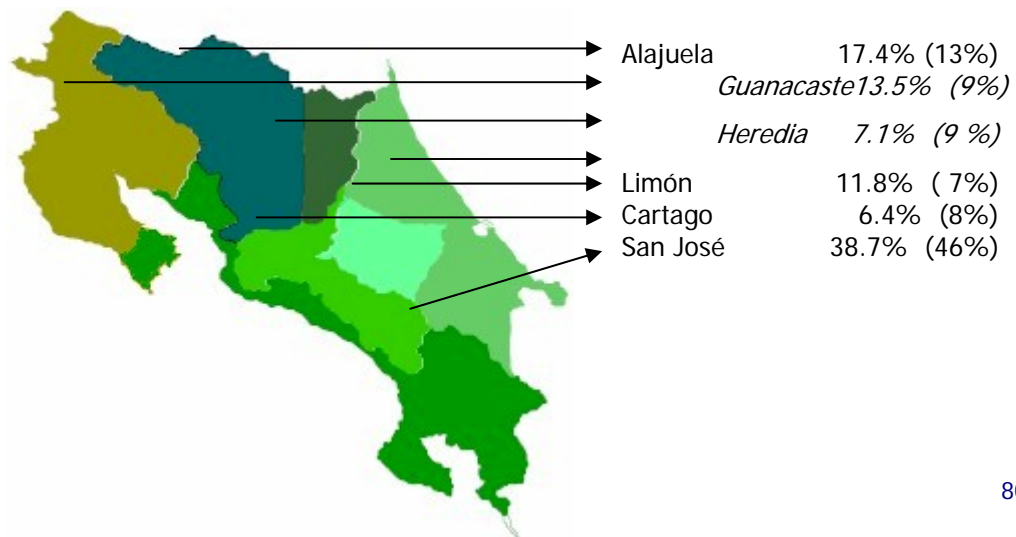


Con respecto al período anterior (1 de mayo 2002 al 30 de abril de 2003) las consultas registradas crecieron alrededor de un 10%. Este incremento se explica por el trabajo desplegado por las oficinas regionales, su aporte en el número de consultas pasó de 2353 en el período anterior a 6923 al actual, un crecimiento de casi tres veces de un año al otro.

A nivel de regiones, la región Chorotega registró 2438 consultas, la Huetar Atlántica 1872, la Huetar Norte 1671 y la Brunca 942. Asimismo, la importancia relativa de las oficinas regionales en el número de consultas creció de forma significativa al pasar de un 10.6% del total, a un 28.4% en un año. De lo anterior se desprende que la decisión institucional de abrir oficinas en diferentes puntos del país ha venido a satisfacer una demanda de un sector de la población que no era atendido de forma directa por la institución. Esta decisión además de acertada vino a llenar una necesidad en el país.

Un análisis más detallado a nivel geográfico muestra que la provincia que registró el mayor nivel de consultas, al igual que el período anterior es San José con 38.7 del total. Es importante anotar que a pesar de que San José sigue siendo la provincia con el mayor número de consultas, las mismas tuvieron una desaceleración en crecimiento ya que disminuyeron un 6% con respecto al período precedente.. En la siguiente figura se observa con mayor claridad la distribución geográfica de las consultas por provincias.

FIGURA N° 1



Una rápida lectura de la distribución geográfica nos muestra algunos resultados interesantes con respecto al comportamiento de las consultas, en paréntesis se muestran las consultas del período anterior. La primera observación que hay que realizar es que en las provincias donde se ubican las oficinas centrales de las regionales se muestra un importante crecimiento de las consultas, tal es el caso Limón, Guanacaste y Alajuela; las consultas han crecido al menos un 4%, esto en promedio significa 1200 consultas más en cada oficina regional.

Esta situación muestra la importancia que ha tenido para las poblaciones alejadas del valle central el contar con oficinas de la defensoría más cerca de sus comunidades, y por ende, muestra la necesidad de fortalecer más este proceso como una estrategia que permita una mejor defensa de los derechos de aquellas personas que por aspectos de distribución geográfica no cuentan con esta posibilidad.

La sede central, si bien sigue siendo la que capta la mayor parte de las denuncias, para este período sufrió una merma en las mismas, esto se explica porque la apertura de oficinas regionales posibilita que no se tenga que viajar a San José para hacer una consulta o plantear una denuncia, lo cual se evidencia a través del hecho de que las oficinas regionales tuvieron tres veces más consultas que hace un año.

Este comportamiento se puede observar con mayor claridad en el siguiente gráfico donde se muestra la distribución de consultas por cantones.

**Cuadro N° 1<sup>21</sup>**  
**Consultas realizadas**  
**1 de mayo 2003 - 30 de abril 2004**

		Sede Central	Regionales	Total Consultas	
<b>Totales</b>		<b>16939</b>	<b>6911</b>	<b>23850</b>	
<b>Alajuela</b>		<b>2443</b>	<b>1706</b>	<b>4149</b>	<b>17.40</b>
	Alajuela	1058	6	1064	
	Alfaro Ruiz	18	6	24	
	Atenas	71	1	72	
	Grecia	253	20	273	
	Guatuso	19	21	40	
	Los Chiles	22	43	65	
	Naranjo	117	2	119	
	Orotina	44	1	45	
	Palmares	105	0	105	
	Poás	71	0	71	
	San Carlos	308	1516	1824	
	San Mateo	29	0	29	
	San Ramón	218	27	245	
	Upala	77	62	139	
	Valverde	30	1	31	
	Vega				

<sup>21</sup> Para simplificar el análisis no se incluyen las consultas que no fue posible ubicar geográficamente dado que no pasan del 2% del total.

<b>Cartago</b>		<b>1526</b>	<b>6</b>	<b>1532</b>	<b>6.42</b>
	Alvarado	10	0	10	
	Cartago	556	1	557	
	El Guarco	95	1	96	
	Jiménez	29	0	29	
	La Unión	354	0	354	
	Oreamuno	77	0	77	
	Paraíso	135	2	137	
	Turrialba	265	2	267	
<b>Guanacaste</b>		<b>913</b>	<b>2304</b>	<b>3217</b>	<b>13.49</b>
	Abangares	47	50	97	
	Bagaces	63	149	212	
	Cañas	62	89	151	
	Carrillo	73	203	276	
	Hojancha	10	12	22	
	La Cruz	56	130	186	
	Liberia	326	1242	1568	
	Nandayure	20	58	78	
	Nicoya	100	92	192	
	Santa Cruz	105	188	293	
	Tilarán	48	68	116	
<b>Heredia</b>		<b>1672</b>	<b>19</b>	<b>1691</b>	<b>7.09</b>
	Barva	137	0	137	
	Belén	69	0	69	
	Flores	46	0	46	
	Heredia	719	6	725	
	San Isidro	48	0	48	
	San Pablo	67	0	67	
	San Rafael	134	0	134	
	Santa Bárbara	119	1	120	
	Santo Domingo	188	1	189	
	Sarapiquí	142	11	153	
<b>Limón</b>		<b>944</b>	<b>1869</b>	<b>2813</b>	<b>11.79</b>
	Guácimo	90	10	100	
	Limón	357	1520	1877	
	Matina	60	126	186	
	Pococí	249	59	308	
	Siquirres	161	79	240	
	Talamanca	23	75	98	
<b>Puntarenas</b>		<b>1037</b>	<b>181</b>	<b>1218</b>	<b>5.11</b>
	Aguirre	73	2	75	
	Buenos Aires	44	30	74	
	Corredores	81	13	94	
	Coto Brus	54	2	56	
	Esparza	78	1	79	
	Garabito	34	0	34	
	Golfito	117	67	184	
	Montes de	34	1	35	

	Oro				
	Osa	56	3	59	
	Parrita	28	0	28	
	Puntarenas	431	62	493	
<b>San José</b>		<b>8404</b>	<b>826</b>	<b>9230</b>	<b>38.70</b>
	Acosta	50	0	50	
	Alajuelita	504	0	504	
	Aserri	253	0	253	
	Coronado	310	1	311	
	Curridabat	339	0	339	
	Desamparados	1184	0	1184	
	Dota	12	0	12	
	Escazú	355	0	355	
	Goicoechea	686	0	686	
	León Cortés	13	0	13	
	Montes de Oca	336	0	336	
	Mora	94	0	94	
	Moravia	250	0	250	
	Perez Zeledón	170	821	991	
	Puriscal	136	0	136	
	San José	2968	3	2971	
	Santa Ana	206	0	206	
	Tarrazú	38	1	39	
	Tibás	467	0	467	
	Turrubares	17	0	17	

El ingreso de consultas por mes a la Defensoría de los Habitantes se muestra en la siguiente tabla:

**Cuadro N° 2**  
**Consultas abiertas por Mes<sup>22</sup>**  
 Mayo 2002-Abril 2003

<b>Año</b>	<b>Mes</b>	<b>Consultas Abiertas</b>
2003	Mayo	2290
	Junio	2210
	Julio	2182
	Agosto	1820
	Setiembre	1950
	Octubre	2045
	Noviembre	2010
	Diciembre	1149
2004	Enero	2056
	Febrero	2252

<sup>22</sup> Incluyen las que no se encuentran categorizadas por ubicación geográfica, por tal motivo el total de éstas es mayor a las mostradas en el cuadro 2. Además, se incluyen todas las denuncias abiertas en el territorio nacional independientemente de la oficina que la abriera.

	Marzo	2602
	Abril	1827
<b>Total</b>		<b>24393</b>

Un análisis más detallado del comportamiento de las consultas a nivel mensual muestra que marzo de 2004 fue el mes que muestra el mayor registro de ellas con 2602, en el período anterior este comportamiento se dio en octubre de 2002 con 2062.

En contraposición el mes que presentó menos denuncias en este período fue diciembre de 2003 con 1149; analizando con respecto al período anterior<sup>23</sup> con abril que es el mes que mostró el menor nivel de movimiento con 920 consulta registradas.

A nivel tendencial, durante el presente período de análisis las consultas han registrado un incremento cercano al 10%. Esta situación revierte el comportamiento mostrado en el período anterior, el cual había mostrado una disminución cercana al 8%. Por lo que si comparamos el actual período con el trasanterior<sup>24</sup>, el actual lo supera en cerca de un 2%, con lo cual se da una recuperación de las consultas y las ubica en un nivel superior con respecto al trasanterior. En términos generales, la Defensoría abrió en promedio durante mayo 2003-abril 2004, 2032 consultas mensuales, esto significa que en cada día que la defensoría abrió sus puertas a las habitantes abrió casi 94 consultas diarias, un promedio cercano a 12 consultas por hora.

### 3. EXPEDIENTES<sup>25</sup>

Las consultas, como se comentó, es el primer contacto del habitante con la institución, si la misma procede se convierte en una queja o consulta, admitida la queja a la misma se le denomina expediente. A efectos de trasladar las quejas a cada una de las áreas de investigación se clasifican de acuerdo al derecho vulnerado.

Para tales efectos, y a fin de ubicar cual es el derecho vulnerado, la institución ubica a éstos bajo tres grandes categorías: derechos económicos y sociales, derechos individuales y derechos políticos, éstos son denominados derechos genéricos.

A lo interno de cada uno de ellos se subdivide en derechos específicos. Los derechos económicos y sociales se dividen en: derechos a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; a un

<sup>23</sup> Siempre que se haga mención al período anterior se debe entender el que va del 1 se mayo de 2002 al 30 de abril de 2003. 24393

<sup>24</sup> Que va del 1 de mayo de 2001 al 30 de abril de 2002.

<sup>25</sup> Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del Sector Público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Constituye uno de los elementos de mayor importancia en materia de defensa porque en general, su trámite implica acciones tales como: la solicitud de informes a las instituciones respecto de las quejas y denuncias recibidas contra ellas, la solicitud de asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades y la realización de las visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso. El análisis de la información puede dar lugar a un informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y sugerencias para los habitantes. El resultado obtenido del procedimiento suele satisfacer las expectativas de los habitantes que acuden a la institución.

ambiente sano; a la salud; al trabajo y a la estabilidad en el empleo; a la educación; a la vivienda digna; a la seguridad social; a la propiedad y a los beneficios a la cultura. Los derechos individuales se dividen en: a la constitución y protección de la familia; a la documentación personal; a la integridad personal; a la justicia; a la legalidad, a la libertad personal; a la privacidad personal; a la protección especial; a la seguridad ciudadana; al debido proceso; al ejercicio de la libertad de culto; a la libertad de tránsito y al derecho de petición y pronta respuesta. Por último el tercer derecho genérico establecido en la tipología institucional es el denominado derechos políticos, que se subdivide en los derechos específicos de derecho a la ciudadanía y el derecho de participación en asuntos políticos.

A nivel global el derecho genérico más vulnerado es el relativo a los derechos económicos y sociales. El cual del 100% de las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes el 71% de los expedientes abiertos. El segundo derecho más vulnerado en el país durante el período de análisis es el relativo a los derechos individuales con un 28%.

Es importante acotar que con respecto a los derechos políticos, en el último año en la institución tan sólo se presentaron 2 denuncias con respecto a estos. Uno de ellos fue relativo a la negación de la nacionalidad y el otro, que ya ha sido abordado por la institución en anteriores informes a la Asamblea Legislativa, tiene que ver con la restricción a las mujeres para el desempeño de cargos públicos en el gobierno o en la representación ante organismos internacionales

#### **a. Derechos Económicos y Sociales**

##### *i. Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos*

Las denuncias relacionadas con la prestación de los servicios públicos es la mayor causa de derecho específico violado dentro de los derechos económicos y sociales, representando alrededor del 37% de las denuncias (508) con respecto a este derecho específico..

Dentro de este derecho específico, el hecho violatorio más recurrente está ligado con la gestión municipal ya que las denuncias con respecto a la forma en como cumplen el cometido para la cual fueron creadas representan un 30% en lo referente a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos como derecho específico, esto 143 denuncias presentadas en cuanto a su funcionamiento.

La dilación o negativa injustificada en los trámites administrativos es la segunda causa más importante de hechos violatorios dentro de este derecho específico, dado que por la misma se han presentado 134 denuncias en la institución, lo que representa más de una cuarta parte en materia de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Las denuncias contra la gestión municipal y de dilación o negativa injustificada en los trámites administrativos representan alrededor del 55% de las denuncias planteadas en materia de derecho



a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y un 20% de los hechos violatorios más recurrentes en materia de derechos económicos y sociales.

Las condiciones de la red vial, ya sean cantonales o nacionales representan alrededor del 10% de las denuncias presentadas en materia de derechos económicos y sociales. Dichas denuncias van desde problemas con la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, falta de señalización en las rutas nacionales y cantonales hasta el no giro de recursos al mantenimiento de las vías.

**Las denuncias relacionadas a quejas del transporte público remunerado de personas es otro de los hechos violatorios en el cual interviene la Defensoría de los Habitantes. Para el período de análisis, se han presentado 44 denuncias (cerca del 10%) dentro del derecho específico de eficiencia en la prestación de servicios públicos. Es importante acotar que dentro de estas estadísticas no se incorporan las oposiciones que ha presentado la institución en materia aumentos tarifarios al transporte público remunerado de personas, lo cual de una u otra forma también vendría a aumentar la cantidad de intervenciones que tendría la Defensoría dentro de grupo.**

Los anteriores hechos violatorios constituyen más del 70% de las denuncias del componente del Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos. A la vez, estos hechos violatorios, en su conjunto, representan más del 25% del total dentro de los Derechos Económicos y Sociales, aspecto que pone en evidencia la necesidad de evaluar formas alternativas más eficaces por parte de la institución para que las instituciones involucradas presten más atención a este tipo de denuncias.

*ii. Derecho a un ambiente sano*

Dentro de los Derechos Económicos y Sociales, el Derecho a un Ambiente Sano es el segundo más vulnerado, representa alrededor de un 25% (354 denuncias) del total de hechos violatorios ubicados dentro de este derecho específico.

El hecho violatorio más recurrente dentro del derecho a un ambiente sano es el relacionado con la contaminación atmosférica ya que un 40% de las denuncias tienen que ver con ella. Dentro de esta, la contaminación sónica representa alrededor del 80% de las denuncias por contaminación atmosférica; las relacionadas con partículas suspendidas (gases, humos, polvos, olores u otras) es la segunda en importancia.

El segundo hecho violatorio más denunciado es el relacionado con la indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales ya que el 25% de las denuncias son por esta causa.

*iii. Derecho a la salud*

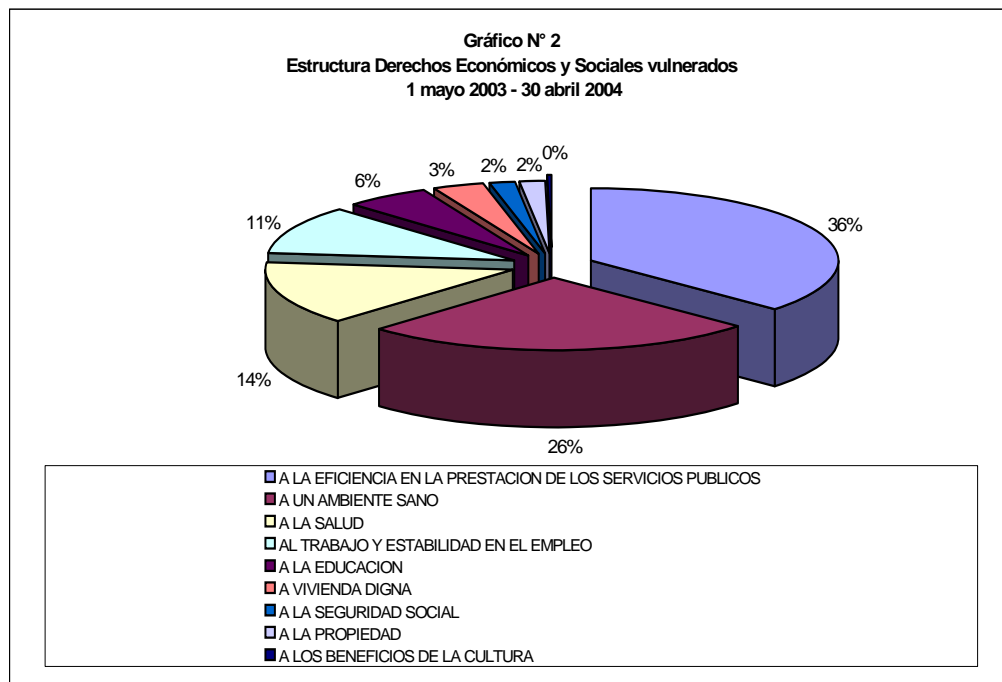
El tercer derecho específico más denunciado dentro de los derechos económicos y sociales es el que tiene que ver el derecho a la salud, el 14% de las denuncias tiene que ver con él. Al interior del mismo el hecho violatorio más recurrente está relacionado con la denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud con un 70% de las denuncias.

*iv. Derecho al trabajo y estabilidad en el empleo*

Un 10% de los derechos violados dentro de los derechos económicos y sociales está relacionado con el derecho al trabajo y estabilidad en el empleo. Dentro de este un 67% se explica por hecho violatorios ligados con violaciones a normas laborales y persecución laboral.

Los cuatro derechos específicos mencionados representan el 86% de derechos violados de los derechos económicos y sociales, o más específicamente del 86% de hechos violatorios denunciados en la Defensoría de los Habitantes el 86% se encuentran dentro de estos derechos, y de ellos el más denunciado tiene que ver con la gestión municipal donde representa un 10.3% del total de hechos violatorios registrados dentro de los derechos económicos y sociales, seguido muy de cerca por la denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud como segunda denuncia más presentada con un 10.1%. Estos dos hecho violatorios más el relacionado con el referido a la dilación o negativa injustificada en trámites administrativos con 9.6%, representan más del 30% de los hechos violatorios registrados en la Defensoría de los Habitantes en el período de análisis.

La composición de los hechos específicos vulnerados dentro de los derechos económicos y sociales se observan con mayor detalle en el gráfico N° 2 con mayor detalle.



**b. Derechos individuales**

Como se mencionó, el segundo derecho genérico más vulnerado está relacionado con los derechos individuales. A continuación se describen los derechos específicos más denunciados así como sus respectivos hechos violatorios más recurrentes.

*i. Derecho a la integridad personal*

Dentro de este derecho específico el hecho violatorio más recurrente se relaciona con el hostigamiento sexual o abuso en el sector público, con más del 41% del total de denuncias relacionadas con este derecho. Asimismo, este hecho violatorio representa cerca del 15% de los

hechos violatorios más vulnerado dentro de los derechos específicos. De hecho, tiene una recurrencia mayor con respecto a los otros derechos específicos, lo cual da una noción del problema que esta situación representa.

El segundo hecho violatorio en importancia se relaciona con el asignado al abuso de autoridad por parte de la policía administrativa con un 20% de las denuncias planteadas en la institución.

A nivel global, dentro del derecho genérico que lo cobija, el presenta derecho específico concentra el 31% de los hechos violatorios más recurrentes, y uno de los cuatro más violados durante el presente período de evaluación.

*ii. Derecho a la seguridad ciudadana*

Este fundamentalmente concentra todas aquellas denuncias que tienen que ver con la ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal, esto debido a que del 100% de sus hechos violatorios, éste, concentra el 80% de las denuncias planteadas a su interior. El segundo hecho violatorio en importancia se relaciona con el incumplimiento de deberes o irregularidades de la policía administrativa con un 13% de las denuncias planteadas.

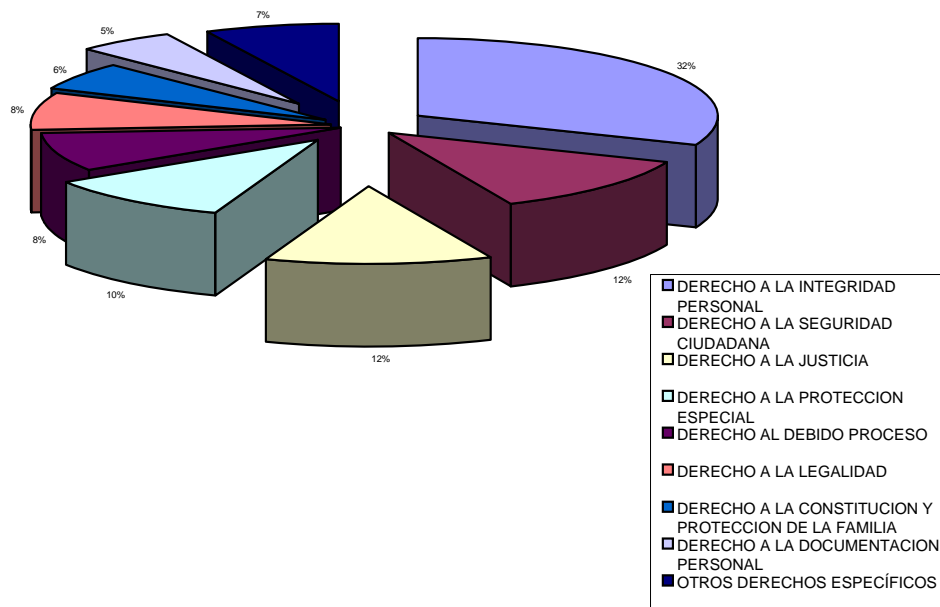
A nivel de derecho específico, el derecho a la seguridad ciudadana contiene el 12.5% de las denuncias contenidas dentro de los derechos individuales.

*iii. Derecho a la justicia*

Este derecho específico es el tercer más vulnerado dentro de los derechos individuales. Dentro de este el hecho violatorio que más se denuncia es el relacionado con la dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias, representando el 37% de las denuncias establecidas. Visto de forma individual, este hecho violatorio no dice mucho, pero si lo relacionamos con el establecido en el derecho en la seguridad ciudadana sobre ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal, es claro que la temática relacionada con las pensiones alimenticias se vuelve un aspecto importante dentro de los derechos individuales. Estos dos hechos violatorios, en conjunto, representan cerca del 18% de los hechos violatorios más recurrentes dentro del derecho genérico mencionado.

Como se mencionó, dentro de los derechos individuales existen otros derechos específicos que sirven para clasificar las diversas violaciones que se dan dentro éste. En el gráfico siguiente, el cual muestra su composición, se ve con mayor detalle los derechos específicos más vulnerados. Dentro de otros derechos se incluyen: el derecho a la petición y pronta respuesta; derecho al ejercicio de la libertad de tránsito; derecho a la libertad personal; el derecho a la privacidad personal y el derecho al ejercicio de la libertad de culto.

**Gráfico N° 3**  
**Estructura de los derechos individuales por derecho específico**  
**1 de mayo 2003 - 30 de abril**



**c. Estructura de expedientes abiertos**

Las investigaciones que realiza la Defensoría de los Habitantes, como se mencionó, se consignan bajo la figura de los expedientes, estos se asignan a distintas áreas dependiendo del derecho vulnerado y de la temática que trate.

Las investigaciones realizadas van desde quejas individuales que afectan a un habitante en particular hasta casos más complejos que requieren un abordaje integral de la problemática

denunciada, obligando en algunas ocasiones a realizar recomendaciones que van más allá de la correcta aplicación de una normativa, y que requieren para su solución tanto de su cumplimiento jurídico como de la voluntad política de la entidad denunciada

La casuística, investigaciones que versan en general sobre violaciones particulares de derechos, representa la mayor cantidad de los expedientes abiertos, estos responden, generalmente, a una denuncia puntual.

Existen también otro tipo de investigaciones que la Defensoría abre de oficio<sup>26</sup>, y que normalmente se refieren a la defensa de intereses difusos. Este tipo de investigaciones, usualmente son de gran impacto nacional y posibilitan en muchas ocasiones realizar recomendaciones sobre problemas de índole estructural o salvaguardar los intereses de los habitantes a nivel general.

La Defensoría realiza otros tipos de intervenciones que no se registran como expedientes pero que requieren de un importante esfuerzo institucional en su solución, entre ellos tenemos las comparecencias a las audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En ellas se participa ya sea por solicitud de grupos organizados o comunidades específicas como en el caso de aumentos en el transporte público remunerado de personas, o por iniciativa propia, cuando son incrementos que podrían perjudicar a gran parte de la población nacional como los son los relativos a los combustibles, electricidad, agua y teléfonos entre otros.

*i. Expedientes abiertos por mes*

El comportamiento de la apertura mensual de expedientes se muestra en la siguiente tabla:

**Cuadro N° 3**  
**Expedientes abiertos por mes**  
**Mayo 2002-abril 2003**

<b>Año</b>	<b>Mes</b>	<b>Expedientes Abiertos</b>
2003	Mayo	234
	Junio	153
	Julio	186
	Agosto	146
	Setiembre	141
	Octubre	158
	Noviembre	233
	Diciembre	117
2004	Enero	133
	Febrero	143
	Marzo	173
	Abril	110
<b>Total</b>		<b>1927</b>

<sup>26</sup> Es toda investigación que se inicie por iniciativa de la propia institución en virtud del derecho violentado y la población afectada. Estas investigaciones se tramitan con el mismo procedimiento establecido para los expedientes.

Como se observa, durante el período mencionado se abrieron en promedio 161 expedientes por mes, lo cual significa que en promedio se abrieron 7.5 expedientes diarios.

La apertura de cada caso lleva consigo la necesidad de realizar un gran esfuerzo institucional a fin de procurar dar una respuesta pronta y oportuna a las diferentes quejas y consultas que presentan los habitantes. La complejidad de cada una de las denuncias presentadas en la institución hace necesario una atención personalizada por parte del equipo profesional de la institución en su resolución. Este esfuerzo, ha generado a que la labor de la institución sea reconocida a nivel nacional ya que logra que sus recomendaciones sean vistas como una oportunidad para mejorar el trabajo del sector público en el país.

Tanto la apertura como el cierre de expedientes forman parte de las actividades centrales en la defensa y protección de los derechos de los y las habitantes del país, pero son solo una parte, tal como se mencionó. El trabajo de la institución en muchos casos va mucho más allá del simple "abrir y cerrar" expedientes, aspecto que muchas veces las estadísticas por sí mismas no reflejan toda la labor que se realiza en la institución.

*ii. Por Entidad*

Tal cual lo estipula la ley de la Defensoría de los Habitantes en su artículo primero, la institución es la encargada de "*proteger los derechos e intereses de los habitantes*" como instrumento para que el sector público " se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política ...".

Bajo esa premisa, la mayoría de las consultas y denuncias están relacionadas con el actuar de entes del sector público. Durante el período de análisis las instituciones más denunciadas fueron las municipalidades. Una quinta parte de las denuncias versaron sobre diferentes tópicos relacionados con su quehacer. Un detalle más amplio sobre las municipalidades se presentará luego.

El Ministerio de Salud se ubica en segunda posición como entidad más denunciada con un 14.5% de denuncias. Si se observa con mayor detalle, y se agrupa todo el sector salud<sup>27</sup> como uno solo, sus entidades en conjunto serían las más denunciadas con un 25.8% del total.

Dentro de este mismo sector, un análisis más detallado muestra como los tres hospitales con más denuncias son el San Juan de Dios, el México y el Calderón Guardia, los cuales en conjunto reportan más del 55% de las denuncias en contra del sistema hospitalario nacional.

La tercer entidad más denunciada corresponde al Ministerio de Educación Pública con un 12% dentro del total. De éstas más de un tercio (36%) corresponden a denuncias relacionadas con violaciones al derecho a la educación.

El gráfico 4 muestra con mayor detalle la estructura de las instituciones denunciadas ante la Defensoría en el período de evaluación.

**Cuadro N° 4**  
**Instituciones más denunciadas**  
**Mayo 2003-abril 2004**

Instituciones	%
---------------	---

<sup>27</sup> Se incluiría Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud.

Municipalidades	20.8
Ministerio de Salud	14.5
Ministerio de Educación Pública	12.1
Ministerio de Justicia y Gracia	7.2
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	6.6
Ministerio de Seguridad Pública	6.4
Caja Costarricense de Seguro Social	5.5
Hospitales	4.6
Dirección General de Adaptación Social	4.5
Corte Suprema de Justicia	2.6
Ministerio del Ambiente y Energía	2.1
Dirección General de Migración y Extranjería	2.0
Instituto Costarricense de Electricidad	1.8
Instituto Costarricense de Acued. y Alcantar.	1.3
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	1.2
Patronato Nacional de la Infancia	1.1
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.0
Ministerio de Hacienda	0.8
Instituto Mixto de Ayuda Social	0.8
Instituto de Desarrollo Agrario	0.7
Clinicas	0.6
Instituto Nacional de Seguros	0.6
Autoridad Reguladora de los Servicios Publ.	0.6
Áreas de Salud	0.6
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.1

*iii. Municipalidades más denunciadas*

Como se mencionó en el anterior punto, dentro del espectro de las instituciones del sector público, la más denunciada fueron las municipalidades. Los problemas relacionados con la gestión del servicio público también es uno de los más vulnerados cuando se realiza el análisis por tipología de derecho tal cual se vio con anterioridad.

Para simplificar el análisis, las municipalidades con más de 10 denuncias durante el período en cuestión, que son 11, representan más del 50% de denuncias realizadas ante la institución. Mientras que en el límite inferior, las municipalidades con tres denuncias o menos representan menos del 20% de las mismas. Dentro de este rango se ubican más del 50% de las municipalidades del país.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle completo de las denuncias por municipalidad.

**Gráfico N° 5**  
**Denuncias por municipalidad**



## 1 de Mayo de 2003 – 30 de abril 2004

Municipalidad	Denuncias	%
Municipalidad de San José	49	13.10
Municipalidad de Alajuela	25	6.68
Municipalidad de La Unión	16	4.28
Municipalidad de Desamparados	15	4.01
Municipalidad de Cartago	15	4.01
Municipalidad de Goicoechea	14	3.74
Municipalidad de Aserrí	13	3.48
Municipalidad de Tibás	12	3.21
Municipalidad de Heredia	12	3.21
Municipalidad de Curridabat	11	2.94
Municipalidad de Montes de Oca	10	2.67
Municipalidad de Moravia	9	2.41
Municipalidad de Turrialba	8	2.14
Municipalidad de San Carlos	8	2.14
Municipalidad de Paraíso	8	2.14
Municipalidad de Escazú	8	2.14
Municipalidad de Puntarenas	7	1.87
Municipalidad de Santo Domingo	6	1.60
Municipalidad de Santa Ana	6	1.60
Municipalidad de San Ramón	6	1.60
Municipalidad de Grecia	6	1.60
Municipalidad de Golfito	6	1.60
Municipalidad de Esparza	6	1.60
Municipalidad de Santa Bárbara	5	1.34
Municipalidad de Santa Cruz	4	1.07
Municipalidad de San Rafael	4	1.07
Municipalidad de Puriscal	4	1.07
Municipalidad de Osa	4	1.07
Municipalidad de Garabito	4	1.07
Municipalidad de El Guarco	4	1.07
Municipalidad de Coronado	4	1.07
Municipalidad de Pococí	3	0.80
Municipalidad de Oreamuno	3	0.80
Municipalidad de Mora	3	0.80
Municipalidad de Limón	3	0.80
Municipalidad de Flores	3	0.80
Municipalidad de Corredores	3	0.80
Municipalidad de Barva	3	0.80
Municipalidad de Alajuelita	3	0.80
Municipalidad de Sarapiquí	2	0.53
Municipalidad de San Pablo	2	0.53
Municipalidad de San Isidro	2	0.53
Municipalidad de Parrita	2	0.53
Municipalidad de Liberia	2	0.53
Municipalidad de Jiménez	2	0.53

Municipalidad de Belén	2	0.53
Municipalidad de Bagaces	2	0.53
Municipalidad de Atenas	2	0.53
Municipalidad de Aguirre	2	0.53
Municipalidad de Acosta	2	0.53
Municipalidad de Abangares	2	0.53
Municipalidad de Vásquez de Coronado	1	0.27
Municipalidad de Valverde Vega	1	0.27
Municipalidad de Tilarán	1	0.27
Municipalidad de Tarrazú	1	0.27
Municipalidad de Siquirres	1	0.27
Municipalidad de Poás	1	0.27
Municipalidad de Pérez Zeledón	1	0.27
Municipalidad de Palmares	1	0.27
Municipalidad de Orotina	1	0.27
Municipalidad de Nicoya	1	0.27
Municipalidad de Naranjo	1	0.27
Municipalidad de Nandayure	1	0.27
Municipalidad de Matina	1	0.27
Municipalidad de Los Chiles	1	0.27
Municipalidad de Guatuso	1	0.27
Municipalidad de Carrillo	1	0.27
Municipalidad de Alfaro Ruiz	1	0.27
<b>Total Denuncias</b>	<b>374</b>	<b>100.00</b>

**d. Expedientes cerrados**

*i. Cerrados por mes*

En el periodo 2002-2003 se cerraron 2325 expedientes, cuyo detalle por mes se presenta en siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5**

**Expedientes cerrados por mes**

**-1° de mayo del 2003 al 30 de abril del 2004-**

<b>Año</b>	<b>Mes</b>	<b>Expedientes Cerrados</b>
2003	Mayo	193
	Junio	174
	Julio	192
	Agosto	175
	Setiembre	198
	Octubre	177
	Noviembre	179
	Diciembre	186
2004	Enero	181

	Febrero	209
	Marzo	261
	Abril	249
<b>TOTAL</b>		<b>2374</b>

El cierre de expedientes creció un con respecto al período anterior. En promedio se cerraron cerca de 200 expedientes por mes, lo cual da un cierre promedio de 5 expedientes diarios. Los meses que muestran un mayor cierre son los meses de marzo, abril y febrero respectivamente. En contraposición los meses que muestran menores cierres de expedientes con junio (174), agosto (175) y octubre (177).

*ii. Expedientes Cerrados por Dirección de Defensa*

La asignación de las diferentes investigaciones se distribuye entre las direcciones de defensa. Cada asignación, está en concordancia directa con la temática que atiende cada una de las áreas.

Así por ejemplo Calidad de Vida atiende denuncias relacionadas con salud, ambiente y vivienda de forma prioritaria; Protección Especial atiende población con discapacidad, población adulta mayor, grupos étnicos y población indígena, población migrante, discriminación por orientación sexual, población privada de libertad y servicios policiales y administración de justicia; la Dirección de Niñez y Adolescencia maneja todo lo relacionado con esta temática; la Dirección de la Defensoría de la Mujer se relaciona con todo lo de género, así como coordinar todo lo relacionado con denuncias presentadas por violación de derechos de las mujeres; Asuntos Económicos ve los temas de mayor impacto en materia de la hacienda pública, servicios públicos y regulación entre otros; y la Dirección de Control de la Gestión Administrativa ve todo aquello relacionado con la mala prestación del servicio por parte del sector público entre otros aspectos.

Los 2374 expedientes cerrados en el período 2002-2003 se distribuyen por Dirección de Defensa de la siguiente manera:

## Cuadro N° 6

Número de Expedientes cerrados por Area de Defensa

1° de mayo del 2002 al 30 de abril del 2003

AREA	EXPEDIENTES CERRADOS
Control de Gestión Administrativa	820
Calidad de Vida	642
Protección Especial	439
Defensoría de la Mujer	251

Niñez y Adolescencia	147
Asuntos Económicos	75
<b>TOTAL</b>	<b>2374</b>

Las Direcciones de Control de Gestión Administrativa cerró un 34.5% del total de expedientes reportados por los directores de área, con respecto al año anterior mantuvo el mismo nivel en este aspecto. La segunda dirección que más expedientes cerró fue Calidad de Vida con un 27%, seguida de Protección Especial con alrededor de un 19%. En términos globales, estas tres direcciones cerraron alrededor del 80% de los expedientes que terminaron su fase de investigación en la institución.

Siendo que el cierre de expedientes por si mismos no dice mucho sobre la gestión y el impacto que tiene la institución con las recomendaciones que ellos se derivan, se plantea a futuro delinear de mejor forma la complejidad de cada uno de ellos, de forma que se pueda obtener mayores niveles de información del cierre de cada uno y de los impactos que cada uno de ellos proporciona en el mejoramiento del estado de los derechos humanos en el país.