



Tercer Observatorio de Derechos Humanos



Informe Anual de Labores
2007 - 2008

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES

**Tercer Observatorio de Derechos Humanos:
los 15 años de la Defensoría de los Habitantes**

**Informe Anual de Labores
2007-2008**

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

Barrio México, San José, Calle 22, Avenida 7 y 11-
Teléfonos (506) 2258-8585, (506) 800-2258-7474
Fax. (506) 2248-2371

Apdo. Postal / P.O. Box 686-1005
Barrio México, San José, Costa Rica

Dirección electrónica www.dhr.go.cr

Correo electrónico dhr@dhr.go.cr

Misión:

La Defensoría de los Habitantes de la República es la institución responsable de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes del país frente a las acciones y omisiones del sector público y en el cumplimiento de su mandato divulgará y promoverá esos derechos. Así mismo, velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral y la justicia.

Visión:

Ser una institución fortalecida, dinámica y con credibilidad, regionalizada y accesible en el ámbito nacional, con legitimidad y objetividad en sus actuaciones que procura garantizar el respeto a los derechos e intereses de las personas contribuyendo al mejoramiento de la gestión del sector público

Índice General

Presentación

Capítulo I

El Camino hacia el Buen Gobierno: un trillo empedrado de todos los días

Reflexión Inicial. De la legalidad a la justicia en el marco del Buen Gobierno

Alguien que responda por favor! Súplica contra un silencio ilegal	7
Derecho de respuesta dentro del Buen Gobierno	7
1- El Derecho a la petición como parte integral del Buen Gobierno	7
a- Respeto al principio de legalidad y al principio de la participación	7
b- Respeto al derecho de acceso a la información y principio de transparencia	9
c- Respeto al principio de eficiencia y efectividad	9
d- El papel de la Defensoría en la tutela del derecho de petición y pronta respuesta	9
2- Abuso del derecho de petición	10
3- La omisión de respuesta en el accionar de la Defensoría de los Habitantes	11
4- La perspectiva de las y los habitantes: el rostro humano de la omisión	13
5- La omisión de respuesta es histórica: ejemplos de su incidencia en el devenir institucional	13
a- Desde sus primeros años: Informe 1994-1995	13
b- El problema continuaba: Informe 1996-1997	14
c- Más omisiones: Informe 2001-2002	15
d- El silencio y el secreto como normas de gobierno: Informe 2005-2006	16
e- Informe 2006-2007	16
f- Logros y Desafíos	17
De la Reproducción a la corresponsabilidad: cuando la voz del género alcanza el Buen Gobierno	19
1- Derecho reproductivo a decidir cuántos hijos e hijas se desea tener	20

2- De la reproducción biológica a la reproducción social	23
3- Una paternidad compartida: debilidades administrativas en quienes posibilitan la prueba científica de paternidad	24
El “pase” de la injusticia: una situación de irrespeto y humillación hacia las personas adultas mayores	30
1- Retrospectiva: derecho al “pase” exonerado	30
2- Panorama actual del cumplimiento de la Ley N° 7936	33
3- Conclusiones: eficacia de la Ley N° 7936 o ineficacia del Estado	37
Vivir sin agua: una premisa imposible y un destino que todavía podemos evitar	39
Introducción	39
1- La transparencia, la equidad y la inclusividad en la gestión del recurso hídrico	40
2- Acceso al agua: un derecho humano insatisfecho, inefectivo e ineficiente	41
3- Participación ciudadana y rendición de cuentas	42
4- Algunas conclusiones	43
“Ya que entregué toda mi fuerza, pronto viene mi pensión”: el Buen Gobierno, la Justicia y la semántica del pronto	45
Presentación	45
Marco jurídico del derecho humano a la pensión	46
Dirección Nacional de Pensiones: un ejemplo de ineficiencia reiterada	48
Situación Actual de la DNP	51
Caso específico ASPHAL	54
Reflexiones	57
Un transporte público anacrónico: la deuda eterna del Estado...	59
1- Más de una década de poca efectividad y eficiencia	60
2- El Consejo de Transporte Público hoy: Insuficiente, ineficiente e ineficaz	63
3- Plan Operativo Anual exitoso, sistema de financiamiento exitoso, ¿por qué persisten las faltas de servicio en el Consejo de Transporte Público?	64
4- Superávit del Consejo de Transporte Público	65
5- Modernización del transporte: en busca de equidad e inclusión	67
6- Rutas intersectoriales: finalmente, un avance	69
7- Calidad del servicio: ¿se saldará la deuda?	69

8- Renovación de concesiones en el transporte público. Una evaluación de escritorio	70
9- Transporte público y Buen Gobierno: todavía mucho por hacer	72
Gobernabilidad a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes: el sistema nacional de protección integral	73
Introducción	73
Gobernabilidad a favor de los niños, niñas y adolescentes: visiones frescas de un nuevo paradigma	74
Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia: una conformación necesaria	77
Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia: comentarios sobre su funcionamiento	78
Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia	84
Conclusiones y recomendaciones	85
Cuidados Paliativos: Un Derecho Humano...	89
Breve reseña histórica	89
Referencia histórica de los Cuidados Paliativos en Costa Rica	89
Cuidados Paliativos: un derecho humano en necesidad de tutela y protección	91
Derecho humano al disfrute de un sistema de atención integral en cuidados paliativos: una misión de constante tutela de la Defensoría de los Habitantes	94
Construyamos capacidades para el Buen Gobierno: propuesta educativa de la Defensoría de los Habitantes	99
La función educativa en la protección de los derechos humanos y en la realización de las responsabilidades sociales	99
Educar para el Buen Gobierno	101
 Capítulo II	
La Defensa y Promoción de los Derechos de los y las Habitantes en el día a día: informe de gestión	
Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	107
I- Ámbito de competencia de la Dirección	107
1- ¿Por qué la Dirección de Admisibilidad es la cara de la Defensoría?	107
2- Registro de denuncias: solicitudes de intervención	109
3- ¿Cómo determinan los/as profesionales de la Dirección qué es admisible y qué no lo es?	109

a. Control público	110
b. La Defensoría no puede sustituir a otras instituciones públicas	110
4- Comportamiento de las denuncias durante el año 2007	111
a. Total de denuncias recibidas: por provincia y por oficina receptora	111
b. Medio de recepción	112
c. Género de la persona	112
d. Primer filtro: denuncias por sector	113
e. Segundo filtro: denuncias del sector público inadmisibles	113
f. ¿Qué sucede con el resto de solicitudes de intervención?	114
II- Gestiones que no pueden esperar: atenciones inmediata	115
a. ¿No hay camas en el hospital?	115
b. ¿Y el agua?	116
c. “¿Por qué no se proporciona la atención médica a mi hija?”	116
d. “Sólo pido tiempo ...”	117
e. Agilizando la atención médica	117
III- Otras formas de velar por el respeto de los Derechos Humanos	118
1- Difusión de los derechos de las y los habitantes	118
a. Primer aniversario de la Revista Digital: De la mano con usted	118
b. Celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos	120
2- Capacitación y actualización para las/os funcionarios profesionales de la Dirección	122
a. Capacitaciones sobre temas diversos, brindadas en la sede central de la Defensoría de los Habitantes	122
b. Capacitaciones sobre el Código Contencioso Administrativo	123
IV- Reflexión final: la Dirección de Admisibilidad a 15 años de experiencia institucional	123
Más cerca de las Comunidades: La Regionalización en la defensa de los derechos humanos	125
1- Una firme convicción: la Administración es para las y los habitantes	125
2- La Regionalización como una constante en el accionar de la Defensoría: iniciativas que anteceden la creación de las Sedes Regionales	126
a. Foros de Consulta Pública	126

b. Defensoría Itinerante	126
c. Programa para Unidades Móviles de Divulgación y Promoción	126
d. Promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades locales para la protección de derechos humanos en la comunidad de Upala	126
e. Proyecto “Casa del Habitante”: Sede Liberia	127
f. Plan de fortalecimiento de la regionalización	127
3- Administración Actual: continuando la regionalización con una nueva perspectiva	127
Sede Regional Pacífico Central	129
I. Introducción	129
II. Casos relevantes	131
III. Otras formas de intervención	136
IV. Conclusiones y desafíos	138
V. Estadísticas	138
Sede Regional del Sur	141
I. Introducción	141
II. Casos relevantes	145
III. Otras formas de intervención	148
IV. Conclusiones y desafíos	151
V. Estadísticas	153
Sede Regional Atlántica	155
I. Introducción	155
II. Casos relevantes	155
III. Otras formas de intervención	157
IV. Conclusiones y desafíos	157
V. Estadísticas	158
Sede Regional Brunca	159
I. Introducción	159
II. Casos relevantes	159
III. Otras formas de intervención	162

IV. Conclusiones y desafíos	164
V. Estadísticas	164
Sede Regional Chorotega	165
I. Introducción	165
II. Casos relevantes	165
III. Otras formas de intervención	168
IV. Conclusiones y desafíos	168
V. Estadísticas	169
Sede Regional Norte	171
I. Introducción	171
II. Casos relevantes	172
III. Otras formas de intervención	173
IV. Conclusiones y desafíos	176
V. Estadísticas	177
Defensoría de la Mujer	179
Introducción	179
I- Quince años de abordaje en temas estratégicos: una sistematización	180
1- Pensiones Alimentarias: Un diagnóstico continuado de 15 años	180
2- Hostigamiento Sexual: Pendiente la aprobación de reformas legales	183
3- Mujeres privadas de libertad: presas y discriminadas	184
4- El ámbito laboral de las mujeres: espacio de desigualdad y discriminación	187
II- Protección de los Derechos de las Mujeres: 2007-2008	189
1- Ámbito de la Salud: derecho de las mujeres a gozar de atención médica en condiciones de igualdad y sin discriminación	189
2- Poblaciones específicas	192
3- Femicidio: un tema de seguridad ciudadana y de seguimiento a la Ley de Penalización	198
4- El mecanismo nacional de la Política de Igualdad de Género: Seguimiento de la política al INAMU	199
5- Participación política de las mujeres: avancemos hacia la paridad	202
III. Otras formas de intervención	203

1- Espacios interinstitucionales en los que participa la Defensoría	203
2- Otras actividades	204
IV- Conclusiones	204
Dirección de Protección Especial	207
I-Personas Adultas Mayores	207
1- Dilación para certificar la condición de “persona adulta mayor sola” para poder optar por un bono de vivienda	207
2- Insuficiencia de recursos materiales y humanos para la solución definitiva de las solicitudes de pensión del RNC	208
3- Operación clandestina y condiciones de precariedad: algunos establecimientos para personas adultas mayores (hogares y albergues)	209
II-Personas con Discapacidad	210
1- El reiterado incumplimiento del CTP: ¿y los requerimientos de accesibilidad en el Manual de Revisión Técnica?	211
2- Consejo Nacional de Rehabilitación: Debe fortalecer su función fiscalizadora	212
3- Falta de acceso al espacio físico en las instituciones públicas	212
4- Atención hospitalaria a personas con parálisis cerebral profunda	213
5- Falta de adecuaciones curriculares	213
III-Personas Indígenas	214
1- Migraciones indígenas laborales	214
2- Acceso a los servicios públicos en las comunidades indígenas	215
3- Hito histórico en protección de derechos: la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas	215
IV-Personas Migrantes y Refugiadas	216
1- Quejas relevantes del período	216
2- Centro de Detención para Personas Extranjeras	217
3- Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada	219
V-Personas Privadas de Libertad	219
1- La calidad de la alimentación en Centros Penitenciarios: Un diagnóstico profesional	220
2- Atención Médica de la Población Privada de Libertad	221
3- Flotilla vehicular: Centro de Atención Institucional La Reforma	221

4- Requisas arbitrarias	222
5- Medidas cautelares arbitrarias (violaciones al debido proceso)	222
6- Condiciones laborales de la Policía Penitenciaria	223
VI- Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia	223
1- Indefinición Institucional: atención de la población en Situación de Indigencia	223
2- Seguimiento al Proceso de Ordenamiento y Titulación del Asentamiento La Carpio	224
VII-Administración de Justicia	224
VIII- Seguridad Policial	224
1- Reducción de la Seguridad Humana ante el “boom” de la Seguridad Ciudadana	224
2- Violaciones Policiales: contra la libertad e integridad humanas	225
3- Falta de policías en la comunidades	225
4- Estabilidad laboral y condiciones de la Policía	225
5- Participación de las Empresas de Seguridad Privada en la Actividad Policial y Regularización de las Armas de Fuego	226
IX-Unas palabras más	227
Dirección de Calidad de Vida	229
Ámbito de competencia	229
I- Sobre el Derecho Humano a la Salud	230
1- Hospital Monseñor Sanabria: Un Centro de Salud en Permanente Necesidad!	230
2- Desabastecimiento de medicamentos en la CCSS: desaciertos que afectan el desarrollo del Buen Gobierno	232
3- Seguimiento a las Políticas Públicas sobre el Control de Plaguicidas	236
4- Control de la publicidad del tabaco: el acceso de las personas menores de edad	237
5- Declaratoria de Inconstitucionalidad de Ley de Creación del Instituto contra el Cáncer:	
Seguimiento Institucional	241
6- Contaminación sónica en Cartago	243
7- Sistemas de Emergencia 9-1-1: Una decisión en perjuicio de la Salud Pública y el Buen Gobierno	243
II- Sobre el Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano	246
1-Incendio de empresa de productos peligrosos en Moín: Impacto Ambiental y Social	246

2- El derecho a un medio ambiente sano, la salud y el bienestar comunal: una decisión de Buen Gobierno	253
3- Una Experiencia poco efectiva de co-manejo de áreas protegidas	257
4- Actividades de Alto Riesgo en medio ambiente y salud: Funcionamiento de estaciones expendedoras de combustibles	259
IV- El Derecho Humano a una Vivienda Digna	262
1- Introducción	262
2- Urbanización Santa Isabel Arriba en Cañas Guanacaste	264
V- Participación en Comisiones	266
1. Comité de Patrimonio Histórico y Arquitectónico	266
2. Comisión de Emisiones Atmosféricas	267
3. Comisión plan de monitoreo y evaluación de la respuesta nacional al VIH y sida en Costa Rica: 2007-2010	267
4. Comisión del comité nacional de coordinación de la iniciativa mesoamericana en derechos humanos y VIH	267
5. Participación en la Comisión de Medicamentos Falsificados	268
VI- Otras formas de intervención	268
1. Reforma de la Ley General de VIH/SIDA	268
2. Justificación de la reforma a la Ley	269
3. Objetivos de la Reforma	269
4. Contenidos de la propuesta	269
5. Actividades realizadas durante el período 2007-2008	270
6. Proyecto donación de sangre	270
VII- A manera de conclusión	270
Dirección de Control de Gestión	273
I- Ámbito de competencia	273
II- Casos Representativos del Período	274
1- Fraudes Bancarios: Fraudes que defraudan	274
2- Planificación Urbana en el Cantón de Escazú: Necesaria Transición hacia un ordenamiento territorial más justo	277
3- Construir aceras, es devolverles las ciudades a las personas	280

4- El Buen Gobierno, un derecho fundamental que históricamente se lesiona en el Ministerio de Educación Pública	282
5- El Derecho de Petición y respuesta del habitante: pilar del Derecho Humano al Buen Gobierno	284
6- Proceso de Recepción de Urbanizaciones de Interés Social de San José	286
III Seguimiento a Casos Presentados en Informe Anual 2006-2007	288
1. Proceso de apertura de los muelles de Limón: proyectos de Gobierno para la provincia de Limón	288
2. Estructuras organizacionales de urgente intervención; el caso del INVU	292
3. Islas del Golfo de Nicoya: una problemática aún desatendida	294
4. El instituto de Desarrollo Agrario: una necesidad que prevalece	295
5. La Red Vial Cantonal y los recursos provenientes de la Ley No. 8114	298
VI- Casos exitosos a partir de la intervención de la Defensoría	300
1. Ejecución eficiente de Proyecto de Desfogue de Aguas Pluviales	300
2. Una rectificación oportuna	300
3. Retención del pago de la pensión a una persona adulta mayor	301
4. Justicia ante ineficiencia bancaria	302
5. Equidad ante situación de persona adulta mayor	303
6. ¿Podemos pasar?	303
7. Alamedas: una responsabilidad de todos	304
V- Capacitaciones brindadas en el 2007	305
VI- Reflexión	306
Dirección de Asuntos Económicos	309
I- Trascendiendo la Ilegalidad: Nuestras Investigaciones	309
1. Crisis de BN Vivienda Real en Unidades de Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica: Amenaza a la equidad y al derecho a la vivienda	309
2. Indefensión: los errores de la ARESEP	311
3- ARESEP y el programa de aseguramiento de la calidad del combustible (PACC)	312
4- Reestructuración del CNP: ¿Y el apoyo técnico a los agricultores nacionales?	314
5- Reestructuración de la Fábrica Nacional de Licores: Nulidad, Vicios en el Motivo y Falta de Transparencia	316
6- Recurso de Amparo: eliminación de rutas de Transporte de Estudiantes	318

II.- Audiencias Públicas Tarifarias: La Defensoría vela por el derecho de las personas usuarias al Buen Gobierno en las decisiones sobre tarifas	320
1- Metodología de ajuste extraordinario de combustibles	320
2- Metodología extraordinaria para ajustar las tarifas del servicio de electricidad merced a las variaciones en el gasto en consumo de combustibles	321
3- Modelo de fijación tarifaria para la compra y venta de energía eléctrica de fuentes renovables en el sistema nacional interconectado.	322
4- Tarifas del Sector Electricidad del ICE	322
5- Tarifas del servicio de acueducto del Instituto Costarricense de Acueducto y Alcantarillado (ICAA)	323
6- Tarifas de transporte de combustibles negros	324
7- Tarifas de alcantarillado sanitario de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	324
8- Fijaciones generales de tarifas de autobuses	326
9- Tarifas de Rutas Intersectoriales	328
10- Audiencias Individuales de tarifas de autobuses	329
11- Solicitud de Tarifas para el Servicio de Información 113	330
12- Tarifa para el servicio celular prepago	331
13- Incremento en el margen de comercialización para el expendio de combustibles en estaciones de servicio	332
Dirección de Niñez y Adolescencia	333
I- Ámbito de Competencia	333
II- Violaciones recurrentes de los derechos humanos de la Niñez y la Adolescencia	334
1- Derecho a la Educación	334
2- Derecho a la Salud en un país pequeño con grandes desigualdades: la desnutrición infantil es un problema de todos/as	350
3- Niños, Niñas y Adolescentes: la cárcel de las drogas y el alcohol	352
4- La Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes: el PANI	358
5- Derecho de acceso a la Justicia: personas adolescentes y el sistema de Justicia penal Juvenil	361
6- El derecho a la Protección de la Imagen de los Niños, Niñas y Adolescentes: una extensión de su derecho a la intimidad personal	367
7- La Adopción: el derecho a tener una familia idónea	368
III- Otras Formas de Intervención	374
1. Acciones jurisdiccionales	374

2. Comisiones, foros y otros espacios de participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia	374
a. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia	374
b. Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad	375
c. Comisión Nacional de Nutrición	375
IV- Coordinaciones Internacionales	375
1. Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)	375
2. Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)	376
Dirección de Promoción y Divulgación	381
I- Educación en derechos humanos para niños/as en edad escolar	381
1- Antecedentes	386
2- Situación encontrada	386
3- Indicadores sugeridos	386
4- Propuestas de abordaje	387
II- Procesos de Capacitación en Instituciones Públicas y en comunidades nacionales	390
III- Actividades de Promoción y Divulgación en Derechos Humanos	395
Capítulo III	
Otras Formas de Intervención en defensa y promoción de los y las habitantes	
Dirección de Asuntos Jurídicos	403
I- Recursos de Habeas Corpus interpuestos por la DHR en favor de los habitantes	403
II- Citaciones de Funcionarios Públicos	404
III- Recursos de Amparo interpuestos en contra de la DHR	407
IV- Acciones de Inconstitucionalidad presentadas por la DHR	413
V- Reclamos administrativos presentados a favor de los habitantes	413
VI- Contratación Administrativa	414
VII- Convenios Interinstitucionales	415
VIII- Denuncia interpuesta ante el Ministerio Público del Cantón de Aguirre. Puntarenas	416
La Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura	417

El Referéndum	421
Relaciones Interinstitucionales	425
I- Relaciones con la Asamblea Legislativa	425
II- Relaciones con el Poder Judicial	439
III- Relación con el Programa Estado de la Nación	440
IV- Relación con el Consejo Social de San José	440
V- Comisiones Internas	440
Asuntos Internacionales	443
La importancia del posicionamiento y la proyección internacional	443
Dinámica de Trabajo con proyección internacional	445
Proyectos a futuro: apuesta por la formación y la educación en DH	447
Capítulo IV	
Gestión Administrativa Institucional	
Dirección Administrativa	445
Dirección de Planificación Institucional	455
1. El Buen Gobierno: hacia una cultura de calidad y eficacia en la atención de las y los habitantes	455
2. Compromiso con la rendición de cuentas y una gestión de oportunidad: pilares del Buen Gobierno	456
3. La construcción del Buen Gobierno: un trayecto que se recorre día a día	458
Estadísticas 2007-2008. Aspectos metodológicos	461
Contraloría de Servicios	473
1. Las Contralorías de Servicio y la Defensoría de los Habitantes	473
2. La Contraloría de Servicio de la Defensoría de los Habitantes	474
3. Otras actividades realizadas	476
4. Algunos cambios importantes que inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución	479
5. Retos	480

Tercer Observatorio de Derechos Humanos: los 15 años de la Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes es una institución que inició sus labores hace quince años, tiempo que permite hoy hacer un análisis general sobre progresos y regresiones en cuanto a la situación de los derechos de las y los habitantes y la labor que esta institución ha desempeñado. Cada uno de los días, en los labores de defensa y promoción de derechos han sido desarrolladas, la Defensoría se ha enfocado con ahínco a la protección y resguardo de los derechos de las y los habitantes de este país, sin distinción de clase, condición, edad o género.

Hace dos años, en el Informe Anual de Labores, se indicó que era el momento de ver hacia adentro de la institución y de iniciar un proceso de reflexión que nos ayudase a plantear con mayor asertividad el camino que esta institución debía seguir luego de casi catorce años dentro de la institucionalidad costarricense.

El 15 aniversario del inicio de labores de la Defensoría de los Habitantes ha llegado. Durante todo este tiempo, la institución ha denunciado violaciones a los Derechos Humanos; algunas de muy serias y otras no tanto, pero siempre válidas; y en muchos casos continuas y reiteradas a lo largo del tiempo. El objetivo siempre presente, ha sido el resguardo de las y los habitantes, el cumplimiento y ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y su bienestar, dentro de los parámetros de la Justicia, la legalidad y el Buen Gobierno.

Ahora bien, lograr este bienestar no es sólo tarea de la Defensoría. El Estado debe garantizar condiciones que permitan avanzar gradual y constantemente hacia la plena realización de los derechos humanos de sus habitantes. Es quien debe impedir a toda costa el retroceso en su eficacia, efectividad y garantía. Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando mejora el nivel de desarrollo social, económico, político y cultural de un país, en condiciones inclusivas y de equidad, necesariamente se generará que las personas vean realizados sus derechos y que tengan una mejor calidad de vida.

Pero la responsabilidad no es solo del Estado, buena parte de ella corre por cuenta de las y los habitantes, quienes tienen el deber de defender y proteger sus derechos. Se trata de un ejercicio de exigibilidad que tiene muchos matices y que entendemos como: el derecho de acceso a la información, a la salud, a la educación y a los servicios públicos, entre muchos otros. Es importante que las y los habitantes, conozcan y recuerden que las y los funcionarios públicos son depositarios del poder, al cual han podido acceder gracias al mandato del pueblo y con el fin de que satisfagan necesidades, cumplan con su deber y respeten sus derechos tanto individuales como colectivos. Porque es cierto, tal y como lo dice la expresión, “servidores públicos”; al servicio del público; es decir, de las y los habitantes.

El ejercicio de este poder no debe hacerse de una manera irresponsable, ni dentro de los parámetros de un “secretismo” donde el Estado únicamente informe sobre aquello que le conviene. Es necesario que todo acto público se enmarque dentro de los principios de celeridad, eficiencia, eficacia y transparencia.

Es bajo la perspectiva del Buen Gobierno y sus principios, que este año reseñamos en el presente informe temas muy variados y que responden a situaciones recurrentes que la institución ha conocido. Por ejemplo, la Oficina de Admisibilidad y Defensa Inmediata, expone el tema de la omisión de respuesta por parte de las instituciones gubernamentales, respecto de las peticiones realizadas por los y las habitantes. Este tema podría considerarse de carácter administrativo; sin embargo, se muestra cómo la vulneración al derecho de petición y respuesta puede afectar a una persona en su derecho a la salud o en su acceso a servicios públicos tan importantes como el agua y la electricidad. Y es que la Defensoría durante toda su vida institucional, ha propiciado que las instituciones públicas respondan efectiva y rápidamente a las solicitudes de los y las habitantes, de manera que la satisfacción de las necesidades de las personas sean el norte y la verdadera razón de ser de estas oficinas, pues en realidad, no fueron creadas para otros fines.

Por su parte, la Defensoría de la Mujer, desarrolla el tema de la reproducción biológica y la responsabilidad que deben asumir los hombres en el cuidado y formación de los hijos e hijas, la cual inicia desde el momento de la concepción. Aquí se exponen los problemas a los que se enfrentan las mujeres que han logrado, con mucho esfuerzo, posicionarse en el mercado laboral pero que tienen que cumplir con dos y hasta tres jornadas para además cumplir con las tareas del hogar y el cuidado de los hijos/as, sin que su pareja comparta esas responsabilidades por entero. También se exponen los casos en los cuales una mujer es agredida, no necesariamente de forma física, sino psicológica, con el fin de que abandone la actividad laboral para que se haga cargo de las tareas del hogar y el cuidado de los hijos/as, con lo que acaban sus aspiraciones de desarrollarse integralmente como persona.

Por otro lado, el Área de Protección Especial se refiere al “calvario” que enfrentan las personas adultas mayores con los problemas en la implementación de los tiquetes o pasajes, que se les otorgan en condición preferencial para hacer uso del servicio de transporte público, a este sector de la población costarricense. Es entonces que se conoce acerca de las largas filas que las personas de este grupo etéreo tienen que hacer para que se les entreguen los tiquetes y de los descuentos que reciben por parte de los conductores de los autobuses, a quienes de paso, se les ha olvidado –entre otras cosas- que un día envejecerán y que se trata de un asunto de derechos y no de favores. Y otra serie de acciones discriminatorias que también atentan de manera importante, contra un grupo social en incremento, ya que se ha determinado que en pocos años la población costarricense estará compuesta por una gran cantidad de personas adultas mayores.

En cuanto al Área de Calidad de Vida, se hace un recuento de la situación que se está viviendo en relación con la protección y conservación del recurso hídrico, el cual está escaseando cada vez más en el mundo entero, condición de la cual no escapa nuestro país. Se exponen no sólo las amenazas que enfrenta este recurso con la contaminación y el acelerado desarrollo constructivo en ciertas zonas, donde el agua es poco abundante. Además, se rescata la intervención y el desempeño que esta Defensoría ha tenido en la tramitación de la Ley del Recurso Hídrico, ante la Asamblea Legislativa. Esta institución ha reiterado en distintas ocasiones, la responsabilidad que en forma particular recae sobre el Estado y que asiste a todos los seres humanos, en la conservación del planeta y en la recuperación de todos y cada uno de los recursos naturales renovables, los cuales, han sufrido durante décadas la explotación humana y el abuso de poder sobre ellos.

El Área de Control de Gestión Administrativa, se refiere al tema de las pensiones del Régimen Contributivo y no Contributivo y cómo la Dirección Nacional de Pensiones reiteradamente ha retrasado el ordenar y actualizar los expedientes de las personas solicitantes, con lo que ha hecho que existan habitantes que han esperado hasta 24 años para que les otorguen la pensión a la que tienen derecho. Nuevamente se observa cómo el sector público, omite la implementación de los principios del Buen Gobierno en el desarrollo de sus actividades y cómo ello puede afectar a las personas que han dedicado su vida y sus esfuerzos a cumplir con sus responsabilidades, para luego verse defraudadas en su expectativa de poder contar con un ingreso económico que les permita gozar de una calidad de vida adecuada y tranquila durante su vejez.

En el Área de Asuntos Económicos, se retoma el tema del transporte público, pero desde la óptica de la fijación de tarifas, así como del retraso del Consejo de Transporte Público en la evaluación de las empresas que prestan este servicio. Además, se expone el tipo de trámite que se da a las quejas presentadas por las y los usuarios. Este tema ha sido de gran preocupación para la Defensoría de los Habitantes, ya que la dilación en la actuación por parte del Consejo de Transporte Público en esta materia, ha permitido que la sociedad costarricense no sólo se vea obligada a usar unidades de transporte público que no cumplen con las condiciones básicas para brindar el servicio de manera segura y eficiente; sino que además se han implementado métodos de fijación de tarifas que no responden oportunamente a las necesidades de las empresas transportistas, de manera que los y las habitantes pagan por un servicio de transporte irregular, inconstante, inseguro y en muchas ocasiones, bastante oneroso.

En cuanto al Área que se encarga de la protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, es el tema del Sistema Nacional de Protección Integral de las personas menores de edad el que se expone, además de las dificultades que se han presentado en el nivel práctico para que se cumpla con lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia; todo esto a diez años de su promulgación. La falta de políticas públicas en relación con las niñas, niños y adolescentes con un enfoque de derecho, es uno de los puntos que se subrayan como reflejo de un modelo de gobernabilidad no inclusivo de esta población. Evidencia la invisibilización de los niños, niñas y adolescentes y denuncia que este ha sido el modelo de desarrollo del país, colocando en clara desigualdad a la población de personas menores de edad.

Aunado a lo anterior, en este informe se establece el interés de la Defensoría de los Habitantes por posicionar como derecho humano, el derecho a que las

personas que padecen de enfermedades terminales reciban todos los cuidados paliativos que requieran, con el fin de que, junto con sus familias –que también gozan del derecho a recibir toda la ayuda y terapia necesaria–, puedan enfrentar de manera pacífica y tranquila el momento al que todo ser humano llega a su debido tiempo, el de la muerte.

Ahora bien, en este informe no sólo se presentan asuntos que son de reiterado conocimiento y sobre los que pesan fallos estructurales del sistema, sino que también se analizan temáticas nuevas tales como lo referente a los fraudes electrónicos o aquellos que se realizan en las llamadas “bancas electrónicas” por medio de Internet, o la relativa a la suspensión de la información al Cuerpo de Bomberos por parte del 911. También se hace referencia a los problemas y maltratos que enfrentan las personas indígenas, quienes se ven obligadas a migrar por razones laborales; además, el caso de los préstamos otorgados por la banca nacional que son cancelados utilizando las denominadas unidades de desarrollo, con el consiguiente daño para aquellos y aquellas habitantes que no pueden hacer frente a esta forma de pago y que debido a ello, se encuentran en peligro de perder sus viviendas.

En relación con el Área de Promoción y Divulgación, este informe destaca los diversos proyectos que se han llevado a cabo y los que se planean implementar con el fin de lograr una Educación en Derechos Humanos, elemento básico en el desarrollo de un Estado que promulgue el Buen Gobierno; ya que la población que ha sido informada y educada respecto al ejercicio y protección de sus derechos, tiene la capacidad de participar de forma activa e integral en el desarrollo de estrategias que permitan el fortalecimiento de esos derechos y obligaciones.

Estas acciones en procura de la Educación en Derechos Humanos, están dirigidas a distintos estratos de la población, pero principalmente a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; por medio de diversas metodologías pedagógicas lúdicas y artísticas. Al respecto, se llevó a cabo un proyecto de promoción de derechos humanos diseñado para escolares a partir del teatro, los títeres y el mimo, el cual contó con el auspicio de la Embajada de Suiza. En el mes de junio de este año, está dando inicio un proyecto binacional (Costa Rica-Guatemala), patrocinado por la cooperación noruega consistente en la puesta en escena de dos obras de teatro del dramaturgo Henrik Ibsen.

Además, en el presente informe, se brinda una detallada explicación sobre el proceso de regionalización que la Defensoría ha desarrollado con el fin de llegar a aquellas personas y comunidades que por distancias geográficas o recursos limitados, no pueden acercarse

a las oficinas centrales para presentar sus denuncias. Este aspecto de las labores de la Defensoría es fundamental, en el entendido de que no solo se reciben denuncias, sino que las y los funcionarios que laboran en ellas, se integran y forman parte de la comunidad, introduciendo en ella elementos de educación en el ejercicio y protección de los Derechos Humanos, además de que establecen enlaces que les permiten, de manera eficiente y eficaz, resolver los problemas que plantean los y las habitantes de dichas comunidades y mantenerse en contacto directo con las necesidades y aspiraciones de sus pobladores.

Es por ello que se enuncia el trabajo de Sedes Regionales como la Chorotega, la Regional Norte, Pérez Zeledón y Limón, las cuales tienen más tiempo de operar y que ya se han posicionado dentro de las comunidades a las que les brindan servicios; y el inicio en sus labores de oficinas como las recién abiertas en la zona de Puntarenas y Ciudad Neilly, región que tiene gran cantidad de necesidades y que hasta el momento, no habían sido satisfechas con la presencia de una oficina regional de esta institución.

En cuanto a la gestión institucional, debe señalarse que la dinámica de trabajo se encuentra marcada predominantemente por el ritmo de la demanda de los y las habitantes, la cual, por su propia naturaleza, no es estructurada. Esto lleva a un nivel de dificultad significativo en el proceso de planificación, particularmente en lo que atañe a la previsión del comportamiento de los casos, en cuanto a número, temática y grado de urgencia de la intervención, lo cual está definido por la afectación a los derechos humanos que se invoque.

Precisamente, por la necesidad de ofrecer a los y las habitantes una respuesta inmediata y conforme con la gravedad de la situación, es que el ritmo de trabajo institucional es muy acelerado, lo que obliga a un esfuerzo redoblado por atender la demanda cotidiana, sin dejar pasar las oportunidades de intervención sistemáticas, integrales y estructurales, que se encuentran en la base de muchos de los asuntos que son conocidos por la Defensoría de los Habitantes.

Luego de quince años insertos en una dinámica de tal naturaleza, se impone la necesidad de adoptar medidas para mitigar el desgaste institucional que se produce y, en su lugar, generar nuevas estrategias que, no sólo hagan sostenibles las acciones institucionales, sino que además potencien y estimulen la generación de nuevas estrategias con mayor incidencia en la satisfacción de los derechos e intereses de los y las habitantes ante los retos contemporáneos.

En ese sentido, los esfuerzos que se están desarrollando en cuanto a la revisión de los procesos y

procedimientos de trabajo, la reducción de los tiempos de respuesta, el fortalecimiento de la cultura de planificación y control interno, entre otras, pretenden mantener y fortalecer la credibilidad que la población ha depositado en esta institución desde la atención del caso concreto como desde las causas estructurales de las violaciones más recurrentes a sus derechos.

Finalmente, es el sentir de esta Defensoría que en cuanto al respeto y protección a los Derechos

Humanos se ha avanzado, sin embargo y según lo demuestran las múltiples quejas que se reciben en la institución diariamente, queda mucho camino por recorrer para lograr una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos de las y los habitantes. Es un camino agreste, pero la Defensoría, que es la institución de todas y todos, lo seguirá allanando día a día.

San José, 6 de junio de 2008.

Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes

Daniel Soley Gutiérrez
Defensor Adjunto de los Habitantes

CAPITULO I

El camino hacia el Buen Gobierno: un trillo empedrado de todos los días ...

REFLEXIÓN INICIAL

De la legalidad a la justicia en el marco del Buen Gobierno.

“Una concepción de la democracia debe, en efecto combinar libertad e igualdad, lo cual debe distinguir tres dimensiones de la democracia: el respeto a los derechos fundamentales, que es inseparable de la libertad; la ciudadanía y la representatividad, lo que en suma significa el mayor bienestar de los pueblos”

Alain Touraine, 1994.

Sin querer retroceder más en la historia de la humanidad, para buscar los fundamentos de la naturaleza y la dignidad humana (podríamos ir a épocas antiguas, por ejemplo); vale decir que después de la Segunda Guerra Mundial, se tiende a rescatar y a señalar con mayor fortaleza, como principios sagrados los motivos que provocaron en el pasado movilizaciones de personas para las luchas: la defensa de los derechos humanos, de la democracia, de la soberanía y la libertad de los pueblos, la erradicación de la esclavitud, la independencia nacional, la defensa de la religión, de las tradiciones propias de los pueblos, etc.

De tal forma, en documentos tales como la Declaración de los Derechos Humanos, de la Carta de Naciones Unidas, se indica con precisión y convencimiento que el ser humano, que ha sido tan menospreciado y maltratado en su esencia más íntima por guerras, dictaduras, terroristas, drogas y todo cuanto pueda perjudicar su dignidad, posee derechos que deben ser respetados a toda costa y que le son propios, por el solo hecho de existir. Tal afirmación, se extrae con claridad de los artículos 1 y 2 de la Declaración indicada que dicen lo siguiente:

“Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia,

deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Asumiendo lo indicado, es claro que se debe tomar en cuenta que los derechos humanos han sido consagrados por un pacto mundial en el que entra casi la totalidad de las naciones y por ello, es un compromiso asumido al más alto nivel. Han sido consensuados y pactados a nivel mundial. Reconocidos por esta mayoría, sugieren que la dignidad humana es el fundamento básico de esos derechos. De tal forma, de modo esquemático podríamos decir que luego este valor primario o fundacional, se sitúan los derechos inherentes que son la libertad, la igualdad, la fraternidad, la justicia, la paz, etc.; todos coadyuvantes de la esencia mayor o principal, es decir, la dignidad, en la cual están implicados y que son reguladores de los demás derechos.

Dentro de ese contexto, se inscribe también la praxis democrática propia del Estado liberal (también conocido como estado social o de bienestar) consolidado en la posguerra mundial; aunque ya existían experiencias al respecto en la socialdemocracia alemana y la escandinava, junto con la visión laborista británica, las cuales dieron cuerpo al modelo en los años 30 del siglo XX, para luego transitar a su consolidación después de 1945. De tal forma, en términos generales, vale parafrasear un poco a Francis Fukuyama (1990), cuando dice que el Estado imperante en la actualidad es liberal, pues se caracteriza porque reconoce y protege el derecho de los seres humanos a la libertad, dentro de un sistema de normas y que es democrático porque existe en razón del consentimiento de las ma-

yorías. Sin entrar en consideraciones epistemológicas sobre los alcances o conceptos de democracia (de la cual existen demasiados); hay que decir que se caracteriza porque recata las libertades civiles (del modelo liberal) y propicia una intervención popular en la conducción de los asuntos colectivos. Es decir, busca la consolidación de los derechos humanos, en términos de un crecimiento económico que asegure los mayores niveles de bienestar para toda la población sin distinción alguna y de ningún tipo entre las personas, potenciando el respeto de su dignidad innata. De tal forma, la relación entre la democracia y los derechos humanos es total e imprescindible.

En esto consiste precisamente, lo que en tiempos actuales conocemos como Buen Gobierno, el cual para muchos obedece al agotamiento y crisis del Estado tradicional, al que abruman hoy día los reclamos sociales de participación, la conformación de redes que tomen decisiones y el proceso de la globalización. Sobre la idea inicial, para Gerry Stoker (1998), por ejemplo, el Buen Gobierno, consiste en “lograr que las cosas se hagan, aunque no por el poder del gobierno de emplear la autoridad, sino por emplear la capacidad de coordinación entre los interesados, la orientación para conseguir los resultados y la integración y regulación para evitar efectos secundarios no deseados y alcanzar coordinación efectiva”.¹ Así, la idea estructural sería que propicie el bien común y el fortalecimiento de la calidad de vida de todas las personas.

Por otro lado, vale decir que para la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Buen Gobierno se define como: “Democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo el derecho al desarrollo, transparencia y rendición de cuentas en todos los sectores de la sociedad, así como una activa participación de la sociedad civil, son parte esencial para la realización del ser humano dentro de un concepto de desarrollo sostenible”.²

De tal forma, sin ahondar en la abundancia de consideraciones que existen en torno a la teoría del Buen Gobierno, se evidencia que de un modo eminentemente pragmático (aunque en principio conceptual), se trata de un elemento que ha sido incorporado como parte integral de la temática de trabajo en la Defensoría de los Habitantes, desde sus inicios y a partir de las competencias que le otorga su ley de creación. De tal forma, una de las consideraciones que se evidencia en el Informe Anual 2002-2003, por ejemplo, es precisa-

mente la de consolidar definitivamente la temática del Buen Gobierno en el quehacer institucional dotándolo de una transversalidad que pueda permea toda nuestra labor en ese sentido y siempre desde la perspectiva de los derechos humanos.

De esta forma, el análisis de la institucionalidad costarricense desde este enfoque, ha permitido enriquecer y promover desde la Defensoría una gestión pública que responda efectivamente a las necesidades de las personas. Al respecto, ya la Defensoría planteaba en Informes anteriores³ la urgencia de que la actividad de la Administración Pública esté fundamentada en parámetros de Buen Gobierno, entendido según señalamos antes, como un Gobierno regido por la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; donde la transparencia, la legalidad, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la participación de todos los sectores de la sociedad, la equidad y la inclusividad, se constituyan más que en principios orientadores, en parámetros de aplicación cotidiana y transversal en toda la gestión pública.

El deber de la Administración Pública, de lograr que su accionar pase del cumplimiento efectivo de una legalidad determinada y estrechamente definida, a una justicia abarcativa del cumplimiento efectivo de todos los elementos de un Buen Gobierno, se ha constituido en algunos casos en una aspiración aún difícil de satisfacer.

Durante quince años, ha escuchado la Defensoría la voz de las y los habitantes, quienes denuncian a diario cómo las instituciones se alejan del fin para el cual fueron creadas, o bien, cómo son cada vez menos tomadas en cuenta las necesidades efectivas de las personas al momento de determinar políticas públicas; esas mismas que afectarán de alguna forma su vida.

Estos requerimientos de mayor participación, transparencia, inclusividad, acceso a los servicios públicos, etc., formulados por las y los habitantes, han sido fielmente trasladados a las instituciones públicas para su atención. En algunos casos, la respuesta institucional ha logrado satisfacer las necesidades planteadas por las y los habitantes; otros no han corrido con tan buena suerte y la respuesta ha sido un largo silencio, o bien, una acción inoportuna que cuando llega no logra ya atender la problemática inicialmente denunciada.

Si bien es cierto, han existido importantes esfuerzos normativos que procuran posicionar al habitante nuevamente en el centro de la gestión pública, tales como la Ley de Simplificación de Trámites o, más recientemente el Código Procesal Contencioso Administrativo, los mismos no resultan suficientes si las instituciones

1 Tomado de “la Función Pública y el Buen Gobierno”, ponencia realizada por el Dr. José Alberto Bonifacio; 2006, rescatando el aporte de Gerry Stoker (1998), en un texto que se llama: El Buen Gobierno como teoría: cinco propuestas”.

2 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 1998/72.

3 Informe Anual de Labores 2002-2003, págs. 70 y ss.

se convierten en un fin en si mismo, donde el ser humano no sea el punto de partida y de llegada del accionar público.

Para la Defensoría de los Habitantes, esta transición o transformación en algunos casos, hacia una gestión pública integralmente justa, sea una gestión que respete a cabalidad los derechos humanos así como todos los principios del Buen Gobierno, requiere el empuje suficiente y necesario para agilizar su paso. Para ello, conviene plantearse desde la perspectiva de las y los habitantes, cuáles son las principales carencias de la institucionalidad costarricense que impiden cumplir a cabalidad con cada uno de los objetivos por los cuales las instituciones fueron creadas, sea la protección o promoción de algún derecho.

Tomando en consideración la experiencia acumulada por la Defensoría durante estos casi 15 años de trabajo en defensa de los derechos humanos, se considera oportuno para el presente informe realizar un análisis de una serie de temáticas que han sido de reiterado conocimiento por parte de la institución, mismas que sirven para poner en evidencia si la gestión de las instituciones involucradas en la atención de los temas a exponer han cumplido o no con la consecución de una gestión pública justa para las y los habitantes, a partir de la satisfacción efectiva de las necesidades planteadas.

Todos y cada uno de los temas corresponden a una problemática que, por la afectación negativa en los derechos de las personas, ha requerido por años, la intervención de la Defensoría de los Habitantes, en defensa de las personas que, en la mayoría de los casos quedan en un estado de indefensión ante la inacción o el inadecuado proceder estatal.

Se pretende entonces, desde la perspectiva del Buen Gobierno, hacer un recorrido por cada una de esas problemáticas, identificando cuáles son las principales violaciones en las que ha incurrido la Administración Pública y reseñando cuál ha sido la participación de la Defensoría, qué acciones correctivas se han propuesto y la respuesta del Estado a estas acciones.

Es tiempo ya de devolver a las y los habitantes el papel protagónico que deben tener en el accionar del Estado, de generar los espacios necesarios para que la voz del habitante sea escuchada, que sus necesidades sean satisfechas y que las y los funcionarios públicos hagamos honor a lo que estableció la Ley General de la Administración Pública, ser servidores de las y los administrados.

¡Alguien que responda por favor!: súplica contra un silencio ilegal

“(...) la reiterada violación al derecho de petición y pronta respuesta, mina la legitimidad de las instituciones e incluso incide en la percepción de las y los habitantes sobre la capacidad de acción del Estado y esto no es más que el debilitamiento de la gobernabilidad democrática.”

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, 2008

Derecho de respuesta dentro del Buen Gobierno

1. El Derecho a la petición como parte integral del Buen Gobierno.

Según los principios que sustentan el Derecho al Buen Gobierno, es evidente que el **derecho de las personas a la petición y oportuna respuesta por parte de la Administración Pública**, es un componente del mismo. El derecho a la petición y pronta respuesta está garantizado en las normas nacionales, implica la participación del habitante en la labor diaria de la administración pública y exige que las y los funcionarios públicos sean transparentes y respondan por sus actos ante todas y todos los habitantes. Un gobierno que responde de manera oportuna las peticiones de todas y todos, está respetando el principio de legalidad, el cual centra su gestión en la atención de las personas, es transparente en sus acciones y trabaja en la eficiencia y efectividad de sus gestiones... es un Buen Gobierno. Es decir, la respuesta no debe ser vista como un favor que la administración pública hace a las personas, sino como una obligación tajante que cuando no se cumple, cae en un silencio ilegal e injusto. Veamos, diversos factores que sustentan lo que hemos afirmado.

a. Respeto al principio de legalidad y al principio de la participación.

Como es ampliamente conocido, el artículo 11 de la Constitución Política establece que las y los funcionarios públicos son depositarios de poder y solamente pueden hacer aquello que la ley les faculte; es decir, que el accionar de las y los funcionarios públicos está sujeto a la aplicación y respeto del principio de legalidad. En tal sentido, se debe evaluar las acciones administrativas y sentar las responsabilidades correspondientes en caso de la detección de incumplimiento del ordenamiento nacional.

Específicamente, el artículo citado indica que:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. [...]

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 [...] (El destacado no es del original)

Asimismo, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, enfatiza dicha sujeción a la Ley, de la siguiente manera:

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos

en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

Partiendo de esta premisa, corresponde indicar que en el artículo 27 de la Constitución Política se instituye el derecho de las y los habitantes a la petición y pronta resolución por parte de la Administración Pública; es decir, se estipula que los miembros de la Administración deben cumplir con tal mandato en los siguientes términos:

“Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”

Respecto de esta obligación de la Administración Pública, el artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, establece el plazo de diez días hábiles como el lapso considerado pronto y oportuno para dar respuesta a las peticiones de los recurrentes:

*“Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que **la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto.**” (El destacado no es del original)*

Por otro lado, se debe destacar que la Ley de Protección al Ciudadano de Trámites Administrativos se fundamenta en el derecho de petición de información. Dicha Ley se compone por tres elementos fundamentales en procura de la consecución del eficiente funcionamiento de la administración pública:

- a.) el principio de publicidad,
- b.) la obligatoriedad de brindar información de trámites y
- c.) el derecho a la petición y pronta respuesta.

En este sentido, en el inciso e) del artículo 10 de la Ley se establece que la omisión de respuesta por parte de un funcionario público puede ser considerada como falta grave:

“Artículo 10 – Responsabilidad de la Administración y el funcionario

El administrado podrá exigir responsabilidad tanto a la Administración Pública como al funcionario público por el incumplimiento de las disposiciones y los principios de esta Ley.[...]

Para los efectos de responsabilidad personal del funcionario público, se considerarán como faltas graves los siguientes incumplimientos específicos de la presente Ley:

[...] e) No resolver ni calificar dentro del plazo establecido”

Ahora bien; al recordar que en el artículo primero de la Ley de la Defensoría de los Habitantes se establece que se debe velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste no solo a la Constitución Política y las leyes, sino además a los convenios, los tratados y los pactos suscritos por el Gobierno, resulta conveniente destacar algunas de las principales estipulaciones que comprende el Código Iberoamericano de Buen Gobierno –firmado por Costa Rica el 23 de Junio de 2006 en Montevideo- en el tema del derecho de petición:

“Los miembros del Poder Ejecutivo:

*26. Actuarán de acuerdo con los principios de **legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia** y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.*

*27. Garantizarán que la gestión pública tenga un **enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.***

*28. **Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.** [...]*

34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.” (El destacado no es del original)

Tales incisos enmarcan de manera muy adecuada lo que debe ser una buena administración y el papel que

la solicitud de la información ocupa dentro de un gobierno democrático. Como ha sido señalado anteriormente, dado que la administración debe estar al servicio de las personas, éstas pueden solicitar información y deben recibir respuestas oportunas que se ajusten a la realidad y que se orienten al cumplimiento de sus labores y al respeto de los Derechos Humanos.

Como se destaca en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en la cumbre de Niza de diciembre del año 2000,

“Toda persona tiene el derecho de que sus pretensiones se manejen de forma imparcial, responsable y dentro de un plazo razonable por parte de las instituciones...”

b. Respeto al derecho de acceso a la información y principio de transparencia.

Evidentemente, el derecho de petición se vincula con el derecho de acceso a la información y necesariamente se debe comprender como un derecho que depende del respeto al principio de la transparencia administrativa. La garantía de acceso a información fidedigna y en condiciones de igualdad para las y 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.”

Sobre el particular, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indicó, mediante el voto n.º 561-94, que esa:

“... 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 la misma Sala afirmó que:

“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 adminis-

traciones 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...”

En concordancia con tales criterios, 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, tendiente a la consecución de un “Buen Gobierno”. No obstante, la institución es clara en que para el logro de ese objetivo, se requieren diversas acciones orientadas a la preservación y el respeto de ese derecho. Se necesita acceso a información pero, además, información de calidad.

La Defensoría de los Habitantes considera que la transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa esencial para el buen funcionamiento de los poderes públicos. Transparencia, rendición de cuentas, publicidad de actuaciones y derecho de acceso a la información administrativa, van de la mano si se quiere lograr un Buen Gobierno. 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, que versan sobre el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información auténtica y en condiciones de igualdad y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

Las personas pueden solicitar información administrativa cuando lo estimen necesario y sobre los temas en los que tengan interés. Se trata de un compromiso ineludible por incorporar la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

c. Respeto al principio de eficiencia y efectividad.

Las competencias asignadas a las y los funcionarios públicos, deben ser realizadas de la mejor manera posible y en un plazo oportuno para la atención de las necesidades de su población meta. Lo anterior significa que las personas tienen el derecho a que en las instituciones se utilicen los recursos públicos de una manera responsable y eficiente, atendiendo la mayor cantidad de denuncias al menor costo posible y de manera efectiva.

d. El papel de la Defensoría en la tutela del derecho de petición y pronta respuesta.

El papel de la Defensoría de los Habitantes, en la defensa del derecho de petición y pronta respuesta re-

sulta fundamental, ya que como se expuso antes, en el artículo primero de su ley de creación se dispone que la institución tiene que velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia y lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.¹ Asimismo, el artículo 14 de la ley indica que:

*“La Intervención de la Defensoría no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de **Control de Legalidad...**”*

El control de la legalidad referido, es entendido en su concepción más amplia, abarcadora de principios y valores contenidos y desarrollados en los Derechos Humanos de obligada protección por parte del Estado.

En razón de tales atribuciones, en la materia del control de la función pública en lo que atañe específicamente a la omisión de respuesta, la Defensoría se ha convertido en una suerte de mediadora entre la Administración y el/la habitante, ha entendido con diáfana claridad que el silencio del sector público es una violación de derechos y ha trabajado en aras de superar esta práctica abusiva e injusta. La Defensoría, aparece en el ordenamiento nacional como una efectiva y ágil alternativa para la búsqueda de la respuesta requerida por el afectado. Las denuncias por violación al derecho de petición y pronta respuesta, han representado a lo largo de la historia institucional una de las quejas más recurrentes ocupando, generalmente, el tercer lugar respecto del número de expedientes. No obstante, como se destaca a continuación, se debe prestar atención al hecho que ciertas personas incurrían en un abuso de ese derecho y por ello, desvirtúan el propósito de la norma.

2. Abuso del derecho de petición.

La Sala Constitucional, en resolución n.º 2004-01277 de febrero de 2004 estableció que, si bien en el artículo 27 constitucional se instituye el derecho del ciudadano a dirigirse a una entidad o funcionario público

para exponer un asunto de su interés y recibir pronta respuesta,

“... esto último no significa que el administrado deba recibir una contestación favorable a sus intereses. En otras palabras, es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide -aún cuando el funcionario público deba resolver con estricta sujeción a la ley-.”

Además, se debe hacer referencia al tema del abuso del derecho sobre el que la Sala Constitucional también se ha pronunciado, indicando que hay habitantes que presentan ante la administración pública una misma queja de manera reiterativa, esperando no solo que la institución se dedique, casi en forma exclusiva, a atender sus solicitudes, sino que éstas sean resueltas de acuerdo al criterio personal de quejoso; lo que no está dentro del contenido de ese derecho.

En sentencia n.º 2002-5963 de las 11:09 horas del 14 junio 2002, dicha Sala indicó lo siguiente:

“Todo derecho fundamental tiene un componente de razonabilidad, lo que implica que su ejercicio debe hacerse en forma racional. Pero cuando las mismas gestiones ya

resultas se presentan una y otra vez ante diferentes instancias administrativas- como sucede en este caso- el ejercicio del derecho de petición se torna abusivo e irracional y, en lugar de implicar un beneficio, se convierte en un obstáculo para el normal funcionamiento de la Administración. No puede el recurrente, so pretexto del libre ejercicio de un derecho fundamental, pretender que la administración esté dedicada a la atención y resolución de sus denuncias [...].”

Aunque se trate de una minoría de los casos registrados en la Defensoría de los Habitantes, se debe indicar que el uso abusivo del derecho de petición está presente en el accionar cotidiano de la Institución. El agravante de que esta situación se presente a lo interno de la Defensoría consiste en el hecho de que

Abuso del derecho de petición y pronta respuesta

“En lo fundamental, la gestión del recurrente del tres de agosto del dos mil es reiteración de las presentadas por él anteriormente ante la misma Contraloría General de la República y ante otras administraciones, las cuales fueron oportunamente evacuadas. Esta situación denota un abuso del derecho de petición por parte del recurrente, quien no sólo pretende que la Administración se dedique, casi en forma exclusiva, a atender sus solicitudes, sino que éstas sean resueltas a su gusto, lo que evidentemente no está dentro del contenido de ese derecho. Tan así es, que cuando lo resuelto no lo es en el sentido que a él le parece, reitera sus gestiones.”

Fuente: Sala Constitucional. Sentencia N° 2002-05963, de las once horas nueve minutos del catorce de junio del dos mil dos.

¹ El anterior campo de acción ha sido de pronunciamiento de la Sala Constitucional por medio de los votos 4078-95 y 5994-96.

al elevar el caso ante una tercera instancia, ya no solo se obstruye el accionar de la institución directamente afectada, sino que además, se involucra a otra entidad pública.

Por ello, se ha puesto especial énfasis en educar a la población sobre el alcance de ese derecho humano.

3. La omisión de respuesta en el accionar de la Defensoría de los Habitantes.

En el informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, publicado en el año 1999, se señala que más del 70% de las consultas tramitadas por la Defensoría de los Habitantes responden a la omisión o insatisfactoria respuesta que reciben las y los habitantes ante las gestiones realizadas en la administración pública. En este sentido, se debe destacar que actualmente, el número de solicitudes de intervención que se presentan sobre ese hecho violatorio, sigue siendo igualmente elevado. Esto permite afirmar que se trata de un derecho violentado quizá de la forma más reiterada y por ende, requiere especial atención. Sin embargo, la alta incidencia de este tipo de denuncias no puede ser analizada a la ligera, ya que detrás de las omisiones de respuesta existen problemas de fondo que implican la violación de otros derechos humanos fundamentales.

Así por ejemplo:

- El retraso injustificado a una solicitud de una pensión de por invalidez, puede significar semanas de hambre o privaciones para una familia.
- Una carta dirigida al Ministerio de Salud y que no recibe respuesta, puede implicar la falta de programación de una inspección que permita constatar la existencia de contaminación

ambiental en un determinado barrio y así retardar la ejecución de medidas correctivas, con la consecuente proliferación de enfermedades.

- Una carta emitida a un jerarca de una institución pública y que no cuenta con su respectiva respuesta, puede significar que una persona que es víctima de acoso sexual o laboral tiene que seguir siendo objeto del abuso, la violencia y la afectación de su salud física y mental por un tiempo prolongado.
- Una gestión planteada ante una Dirección Regional del Ministerio de Educación Pública y que no recibe respuesta, puede estar violentando el derecho de acceso a la educación en condiciones de igualdad, porque en esa carta se solicita un intérprete para los/as jóvenes con problemas auditivos de un determinado centro educativo.
- La falta de respuesta a una gestión presentada ante el Patronato Nacional de la Infancia puede significar que un/a niño/a viva en condiciones que atentan contra su integridad física y emocional.

Una municipalidad que no responde a una gestión en la que se solicitan cuentas para el desagüe de aguas pluviales, retarda la atención de un problema que está provocando filtraciones de agua en las viviendas de una comunidad y que las deteriora.

Ante situaciones como las descritas, es evidente que con la negativa de respuesta oportuna a una determinada petición, no solo se violenta ese derecho, sino que, además, no se está cumpliendo con el principio de justicia por el que debe velar la respectiva institución. Las instituciones no están realizando las gestiones necesarias para minimizar las desventajas sociales de ciertos sectores.

Omisión de respuesta y sus consecuencias: por una mejor calidad de vida para una familia

En octubre de 2007 una persona que trabajaba como miscelánea en un Colegio de Desamparados acudió a la Defensoría.

En búsqueda de una mejora de las condiciones de vida de sus hijos (es madre jefa de hogar de 6 menores), sus padres (adultos mayores con problema de salud) y propia, el 29 de junio solicitó un traslado a Turrialba o alrededores, ya que su familia es de esa zona. En Desamparados no tenía quien le ayudara a cuidar sus hijos y no podía colaborar en la atención de los problemas de salud de sus padres que viven en Turrialba.

El MEP dio por perdida su carta y se le comunicó de manera verbal que de todas maneras no se estaban realizando traslados a propósito de una directriz emitida por el jerarca.

Inicialmente acudió a la Defensoría para que se le brindara una respuesta, pero en el fondo se trataba de una cuestión trascendental para mejorar su vida. La Defensoría solicitó informes al Departamento de Recurso Humanos del MEP, y culminó, no solo con una respuesta, sino con la aprobación de su traslado.

Fuente: Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes.

**Omisión de respuesta y sus consecuencias:
por una mejor calidad de vida
de vecinos/as de una urbanización**

Un habitante solicitó vía telefónica y por escrito al Alcalde de Goicoechea que funcionarios de la Municipalidad cortaran el zacate de un play y un parquecito municipales que se encuentran ubicados en una urbanización.

La solicitud se planteó por cuanto dichas zonas no pueden ser utilizadas para los fines para los cuales fueron creadas y, además, porque estaban siendo utilizadas como botadero de basura y como albergue de personas con fines inconvenientes para los/as vecinos/as.

La Dirección de Admisibilidad solicitó un informe al Alcalde y, en respuesta, la Municipalidad indicó que no habían podido contestarle al habitante porque por medio del teléfono que indicó para notificaciones no habían podido contactarlo. Empero, se realizaron los trámites pertinentes para que se cortara el zacate y el parquecito mencionados.

El zacate en definitiva se cortó y se coordinó con la cuadrilla de mantenimiento las posteriores visitas al lugar.

Fuente: Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes.

¿Dónde está la justicia para aquel niño/a que no recibe alimentación en el centro educativo? ¿Dónde está la justicia para aquella persona con discapacidad que no recibe un ingreso?

¿Dónde está la justicia para aquellas familias que ven deteriorarse las viviendas que construyeron con tanto esfuerzo? ¿Dónde está la justicia para aquellas personas que requieren condiciones dignas de trabajo?

Estamos así, frente a claras violaciones al derecho de acceso a la información que, además, afectan la calidad de vida de las y los habitantes, razón por la cual se sigue evidenciando que el silencio del sector público es ilegal y que responder no es otra cosa más que una obligación que le impone todo un marco normativo nacional.

Con la omisión de respuesta, se afectan derechos como el derecho a la salud, el derecho de acceso a la educación, el derecho a un ambiente sano y el derecho a un trabajo en condiciones favorables. Se puede afirmar, entonces, que tras la omisión de respuesta suele producirse un retraso u obstrucción en la atención y solución de una determinada problemática.

Finalmente, no se puede dejar de destacar que el arraigo de esa “cultura de la no respuesta” es tan amplio, que incluso la respuesta oportuna le suele ser negada a la propia Defensoría de los Habitantes. Es por ello, que esta institución frecuentemente debe acudir a la prevención y la posterior notificación de los hechos al superior jerárquico del funcionario y, en algunos casos, incluso al Ministerio Público. Específicamente, en el artículo 24 de la Ley N° 7319 se establece que 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. Textualmente dicha norma señala que:

“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.

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.”

Además, el artículo 26 de la misma norma 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.” (El destacado no corresponde al original).

4. La perspectiva de las y los habitantes: el rostro humano de la omisión.

Por definición, cuando un/a habitante solicita la intervención de la Defensoría, es porque considera que se le está violentando uno o más derechos fundamentales y porque la vía ordinaria, por así llamarla, no ha sido capaz de solucionar la situación. En el caso del derecho de petición y pronta respuesta, la persona acude ante la Administración, plantea una determinada petición, la Administración tiene un plazo para responder, éste transcurre y la persona no ve satisfecha su petición, ni afirmativa ni negativamente, y es cuando se le abren un abanico de posibilidades para defender su derecho a obtener respuesta, una de ellas la Defensoría de los Habitantes.

“Con la omisión de respuesta se afectan derechos como el derecho a la salud, el derecho de acceso a la educación, el derecho a un ambiente sano y el derecho a un trabajo en condiciones favorables. Se puede afirmar, entonces, que tras la omisión de respuesta suele producirse un retraso u obstrucción en la atención y solución de una determinada problemática”.

Es frecuente que las y los habitantes afirmen que la Defensoría es su última esperanza, que ninguna otra entidad les ha logrado resolver sus problemas, que no tiene caso presentar más gestiones porque nunca han recibido respuesta a anteriores solicitudes, etc. Por ello, la efectiva intervención mediadora de la Defensoría permite, no solo que el sistema recobre algo de credibilidad, sino que las personas vivan mejor; sí, vivan mejor, porque –tal y como se afirmó en líneas anteriores– tras una omisión de respuesta se esconde una problemática que ha sido sometida al conocimiento de la Administración para ser resuelta y esto en muchas ocasiones involucra intereses de la colectividad, trascendiendo la individualidad y convirtiéndose en un asunto de interés público, lo que agrava la violación a un derecho fundamental que quizá no ha sido valorada en su justa dimensión.

5. La omisión de respuesta es histórica: ejemplos de su incidencia en el devenir institucional.

Con el fin de evidenciar la incidencia de la violación al derecho a la petición y pronta respuesta en el accionar de la Defensoría de los Habitantes, de seguido rescatamos algunos de los principales pronunciamientos y

ejemplos recopilados de diversos informes anuales de la institución.

a. Desde sus primeros años: informe 1994-1995.

Ya desde sus primeros años de existencia institucional, las personas recurrían a la Defensoría a plantear sus inconformidades en relación con el tema; por ejemplo:

- Derecho de petición como parte fundamental en la educación del habitante. Una de las recomendaciones que más se proporcionaba a las y los habitantes desde la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, era la de presentar un escrito ante la institución pública que considerara que le estaba vulnerando sus derechos y exigir un sello de recibido en la copia de la gestión presentada, ya que de acuerdo al artículo 27 constitucional toda persona tiene derecho de recibir respuesta a su solicitud en el plazo que establece la ley. Se les indicaba, además, que de no recibirla, podían acudir nuevamente a la Defensoría para garantizar el respeto de ese derecho.
- Omisión de respuesta en cifras. Las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes por omisión o retraso injustificado en la emisión de una respuesta, representaron en el año 1994 entre un 20 y un 25% de los asuntos admitidos para investigación. De acuerdo con ese dato, se tiene que este es el tercer hecho violatorio de mayor incidencia en la institución.

Lo anterior, evidencia una importante desidia de gran cantidad de funcionarios/as para resolver o explicar a los/as interesados/as el avance de sus gestiones o los requisitos que tenían que ser cumplidos para satisfacer sus expectativas. Esta mala costumbre se puede resumir en la respuesta que diera la encargada de Asuntos Jurídicos del Departamento de Personal del Ministerio de Hacienda a uno de los funcionarios de la Dirección de Admisibilidad, a quien comentó:

“...nosotros tenemos mucho trabajo y no podemos darle trámite a todas las consultas que se nos hacen por parte de los funcionarios...”²

Ante tal respuesta, se recordó que la Sala Constitucional, mediante resolución 30-90 del 9 de enero de 1990, había reforzado el precepto consignado en la Carta Magna al indicar:

² Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Informe Anual 1994-1995, San José- Costa Rica. p. 267

El MEP no responde una solicitud de traslado por excepción

Doña Leonor, miscelánea en propiedad en un colegio de Desamparados, solicita el 29 de junio del 2007 un traslado a Turrialba, ya que su familia es de esa zona y considera que ese cambio es fundamental para mejorar su calidad de vida y la de sus hijos (madre, jefa de hogar de 6 menores). Requiere estar cerca de sus padres que están muy enfermos y de otros familiares que ayudarían con el cuidado de sus hijos

Pasados cuatro meses sin recibir respuesta, acude a la Defensoría de los Habitantes solicitando colaboración para que se le conteste.

La Defensoría solicitó informe a la Licda. Ligia Acuña, Directora General de Personal del Ministerio de Educación Pública, quien también es omisa ante las solicitudes de la Defensoría. No se contestan dos solicitudes de informe y una prevención para la presentación del informe respectivo. Ante la reiterada omisión se procede a comunicar a su superior y así se recibió a fines de febrero de 2008 el oficio N°DRH-660-2008 donde:

“... se comunica a la señora [...] Traslado en Propiedad de Trabajador Misceláneo 1, Especialidad Generalista del Colegio Técnico Profesional Monseñor Víctor Manuel Sanabria de la Dirección Regional de Educación de Desamparados a Trabajador Misceláneo 1, Especialidad Generalista en la Escuela Dr. Valeriano Fernández F de la Dirección Regional de Educación de Turrialba.”

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes, 2007.

“(el sentido del artículo 27 Constitucional) implica la obligación de informar al recurrente sobre la suerte de su gestión de tal forma que el derecho de obtener respuesta, no sólo implica el célere trámite al interior de la institución, sino que también obliga a la información externa, es decir, dar información al petente sobre el curso que ha seguido su gestión. Debe tomarse en cuenta que la libertad de petición consiste, no sólo en el derecho de los habitantes a dirigirse, individual o colectivamente, a los poderes públicos, sino que también implica el derecho de obtener pronta respuesta a su petición.”³

Bajo tal criterio, para el año 1994, este tipo de trámites eran atendidos y tramitados (la mayor parte) directamente por la Dirección de Admisibilidad, con base en el hecho que eran situaciones reiteradas, de carácter general (no respondían a la especialidad temática de las áreas) y que es un derecho fundamental –constitucionalmente garantizado– que sirve como medio para hacer efectivos otros, ya que al verse obligada una institución o funcionario a responder una gestión de un/a habitante, de igual forma atiende –cuando es procedente– la solicitud o queja que le es planteada en el fondo, con lo cual en muchas ocasiones se resuelve el problema originalmente planteado en el mismo momento de emitirse una respuesta.

b. El problema continuaba: Informe 1996-1997

Las omisiones de respuesta conocidas al inicio de su apertura, continuaron en el curso de los años en la Defensoría; así por ejemplo, el período 1996-1997:

- Gobiernos locales. En este informe institucional aparecen los gobiernos locales como instancias que repetidamente eludían su obligación de respuesta en tiempo oportuno y, además, se enfatizaba en el hecho de que la misma Defensoría de los Habitantes también había enfrentado el incumplimiento de parte de las municipalidades de su obligación de remitir los informes solicitados por esta institución. En este espacio se destacaron los serios retrasos por parte de las municipalidades de Limón y Garabito, entre otras, en la remisión de información solicitada, lo cual vino en perjuicio directo del/la habitante así como del trámite de la investigación.

En vista de lo anterior, la Defensoría abocó parte importante de su gestión del año 1996 a recordar a los gobiernos locales su obligación legal de responder en tiempo a los requerimientos de información planteados por la Institución, al igual que a las gestiones presentadas por las y los habitantes.⁴

- Centros de Atención Institucional: A raíz de las denuncias de los privados de libertad y de las diferentes inspecciones de funcionarios/as de la Defensoría a los centros de atención institucional, se determinó que algunos trámites administrativos

³ Idem.

⁴ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Informe Anual 1996-1997, San José- Costa Rica. p. XIV

no eran suficientemente ágiles, de manera que a los privados de libertad no les eran atendidas sus solicitudes adecuadamente.

Algunos ejemplos de ello, eran la falta de respuesta ante las solicitudes de citas para recibir servicios y, en general, la falta de información de los horarios de atención de los/as funcionarios técnicos y administrativos.

En afectación del proceso de solicitud y respuesta, fueron reincidentes las quejas por inoperancia de los servidores de seguridad para trasladar documentos de los privados de libertad a las oficinas administrativas, por falta de información sobre el cómputo de las penas, desconocimiento de las resoluciones emitidas por el Departamento de Procedimientos Administrativos y la falta de notificación oportuna de las medidas cautelares adoptadas por el Consejo Técnico de Valoración. Esto, inducía a la violación del derecho a la información y el derecho de petición y pronta respuesta de los privados de libertad. Por tal motivo, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Justicia y Gracia la colocación de buzones para la presentación de quejas respecto del servicio que recibían e informar, mediante carteles, los horarios de atención de los funcionarios técnicos y administrativos del Centro.

En aquel momento, la Defensoría de los Habitantes recordó que:

“Las personas privadas de libertad son seres humanos y titulares de derechos. Los aproximadamente 4.813 habitantes que se encuentran privados de su libertad tienen derecho a que se respete su dignidad y a no ser sometidos a tratos crueles y degradantes como los que se derivan de las condiciones actuales en que se encuentran. Es precisamente lo que la sociedad haga por y con ellos, lo que ellos posteriormente harán por y con la sociedad.”⁵

c. Más omisiones: Informe 2001-2002.

Las denuncias por omisiones de respuesta continuaron en el devenir institucional; en el Informe Anual del período 2001-2002 se dio cuenta de ello:

- Atraso injustificado en trámites judiciales. Al hablar de respuestas oportunas, los Tribunales y la Corte Suprema de Justicia no se eximieron de responsabilidad en el tanto sus resoluciones también deben responder a los principios de oportunidad, eficiencia y eficacia. En ese sentido, resulta representativo traer a colación una denuncia interpuesta por una habitante en el año

2001, en la que se manifestó su disconformidad con el atraso injustificado por parte de la Corte en la tramitación de una causa penal.

La persona indicó que la denuncia había sido interpuesta en la Corte en el mes de enero de 1997 y para el año 2001 en el expediente no constaba más que un examen médico forense realizado el día 31 de julio del año 2000, sin que se hubiera producido algún acto procesal definitivo en su trámite. Ante tal situación, la Defensoría solicitó un informe al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la República en el que se detallara la tramitación que se le había dado al expediente en cuestión por parte de las dependencias a su cargo. De los informes recibidos, la Defensoría concluyó que entre una y otra gestión realizada por la Unidad de Delitos contra la Vida del Ministerio Público transcurrieron varios meses que en forma inevitable provocaron que la causa penal indicada prescribiera en perjuicio de la interesada.

No obstante, la Unidad de Inspección Judicial, determinó que no había bases para establecer sanción disciplinaria por la actuación tardía desempeñada durante el proceso de investigación, justificando que el atraso ocurrido se debía a atrasos sufridos por la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal. Enfrentando ese criterio, la Defensoría en su informe final oficio n.º 00258-2002 de fecha 14 de enero del 2002, consideró que el atraso injustificado que sufrió la tramitación de la causa penal era responsabilidad –administrativa o culpa objetiva – del Ministerio Público, e indicó lo siguiente:⁶

“... siendo que la causa ha estado prácticamente paralizada por un año por las razones anteriormente apuntadas, esta situación se puede catalogar como una “falta de servicio” por parte del Poder Judicial. Con este término se entiende culpa anónima y objetiva del servicio público cuando se incurre en errores que en definitiva producen daños o perjuicios para los administrados, a pesar de que no se cuente con un sujeto o autor responsable identificado. En este sentido nos recuerda el Profesor Eduardo Ortíz que: “La culpa clásica requiere autor identificado, pues solo éste, y no una idea, una organización o una persona colectiva, puede incurrir en imprudencia... La culpa anónima es incompatible con la clásica, y es sin embargo, la más frecuente en la vida de la Administración”.

5 Ibid. P. XXII

6 Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Expediente N° 09416-22-2000-QJ, Informe Final oficio N° 08180-2000-DHR , 22 de setiembre del 2000.

En el presente caso el Poder Judicial incurre en culpa anónima por el hecho de no haber contado con los recursos necesarios que lograrán evitar la omisión de respuesta al derecho del aquí quejoso a una justicia pronta y cumplida...”

- Omisiones y dilaciones en trámites administrativos y cumplimiento de objetivos de entidades estatales. Es importante destacar que el 26% de las denuncias que ingresaron a la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes se clasificaron dentro del renglón “*Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos*”, dentro del cual la “*Omisión de respuesta por parte de departamentos administrativos*” era la más frecuente.

Fue criterio de esa Dirección, que los problemas de fondo relacionados con este tipo de quejas no se identificaban hasta que se iniciara la investigación, resolviéndose, en la mayoría de estos casos, la situación denunciada por el fondo más que por la omisión de respuesta y favoreciéndose con ello al/la habitante al emitir la Defensoría recomendaciones concretas sobre la materia y no simplemente que se recomendara a la institución denunciada la obligatoriedad de dar respuesta a la persona interesada. Los problemas de fondo a que se hace referencia son de todo tipo, incluyendo desde la prestación de servicios hasta el otorgamiento de permisos de construcción y patentes.

- Cifras sobre la violación al derecho de petición. De acuerdo con la Sección de Estadística de aquella época, el tercer hecho violatorio con mayor cantidad de expedientes era el “*Derecho de Petición y Pronta Respuesta*”, para el cual se abrieron 165 expediente de investigación. Solamente fue superado por violaciones al derecho a la eficiencia en la prestación de servicios públicos y el derecho a un ambiente sano – 440 y 296 expedientes respectivamente

d. El silencio y el secreto como normas de gobierno: Informe 2005-2006.

Ya para el período 2005-2006, la Defensoría abordó como eje rector el tema de las omisiones de respuesta y de la falta de información de una manera más sistematizada; de hecho, parte importante del Informe Anual de aquel momento respondió a denunciar públicamente este tipo de transgresiones a los derechos fundamentales.

- El silencio es contrario a la democracia y al derecho al Buen Gobierno. La Defensoría de los Habitantes consideró que el silencio que guardaban algunas y algunos funcionarios

públicos ante solicitudes de información que realizaban las y los habitantes e incluso entidades de control (pese a la existencia de obligación normativa explícita), debía ser objeto de atención prioritaria.

En tal entendido, cabe recordar aquí que la omisión de respuesta fue uno de los aspectos que sobresalieron en un trabajo que en octubre de 1999 participó la Institución bajo el título “El trato ciudadano en Costa Rica: Apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia” y que formó parte del Informe Auditoría Ciudadana del Proyecto Estado de la Nación. En este estudio se afirma que más del 70% de las consultas que se tramitaban por parte de la Defensoría, respondían a una solicitud por parte de un/a habitante, a quien la Administración del todo no le brindaba una respuesta o le respondía de manera omisa y/o contradictoria. Cabe destacar que el número tan elevado de consultas en ese sentido no se traduce, necesariamente, en igual número de expedientes porque muchas de las solicitudes de información son no sólo atendidas por la omisión, sino por el problema de fondo que se presenta en la nota que no ha sido contestada o que fue respondida de manera insatisfactoria.

Asimismo, la gravedad de la violación a este derecho se evidenció en la recurrencia del tema en la Sala Constitucional, en el entendido de que la misma atendía el caso por la omisión más no por el fondo.

e. Informe 2006-2007

En años más recientes, se tiene que en el período 2006-2007 la problemática que se comenta continuaba y ocupó parte importante del esfuerzo institucional:

- El papel de las Contralorías de Servicios en el respeto al derecho de petición. La Defensoría de los Habitantes –especialmente la Dirección de Admisibilidad – mantiene una relación muy estrecha con las contralorías de servicio dado que en numerosas ocasiones, cuando se recibe por primera vez una solicitud de intervención, se remite a la persona a que plantee su queja, reclamo, consulta o denuncia ante dicho órgano. Además, la mayoría de las gestiones que se realizan ante casi todas las instituciones involucra o se dirige particularmente a estos órganos y es precisamente la omisión o deficiencia en su respuesta la que da lugar a la intervención de la Defensoría.

En tales situaciones, la Defensoría respeta las competencias de las contralorías de servicios y, por ello, traslada el asunto a su conocimiento y se le brinda seguimiento para verificar que éstas resuelvan la pre-

tensión de la persona disconforme, pero también se le solicita cuentas de las razones por las cuales, si ya el/la habitante acudió, no se le ha proporcionado la respuesta requerida.

f. Logros y desafíos.

Se puede afirmar que el Buen Gobierno, es un bien público necesario y en ese sentido, la valoración que las y los habitantes tienen del gobierno no puede desestimarse, particularmente cuando el concepto de Buen Gobierno se construye a partir de una apreciación de las personas administradas sobre el desempeño gubernamental. Es por ello que la reiterada violación al derecho de petición y pronta respuesta, mina la legitimidad de las instituciones e incluso incide en la percepción de las y los habitantes sobre la capacidad de acción del Estado y esto no es más que el debilitamiento de la gobernabilidad democrática.

En tal sentido, se debe buscar la atención prioritaria de esa problemática no solo desde la Defensoría de los Habitantes, sino, en lo fundamental, desde cada entidad pública, escenario en donde se produce la trasgresión a este derecho. Además, se requiere de un esfuerzo conjunto de la Administración y los/as administrados/as para avanzar de manera firme hacia un Buen Gobierno.

En efecto; el concepto tradicional de democracia hoy reviste de características novedosas; ha evolucionado y hoy más que nunca se nos plantea como un ejercicio participativo más que de representación política.⁷

Indudablemente, se debe aprovechar la reciente evolución en los estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos, así como la nueva valoración de la relación que debe existir entre los/as ciudadanos y la Administración, con el fin de realizar cambios sustantivos en el quehacer institucional nacional. La tarea no es fácil, pero las pautas son claras y los obstáculos conocidos, lo cual facilita el proceso. Dado el compromiso adquirido en torno al derecho al Buen Gobierno, el tema de la omisión de respuesta debe ser tratado con premura en las instituciones públicas, fundamentalmente porque **el derecho a la respuesta no debería requerir de la mediación de un tercero para hacerse efectivo para todas y todos los habitantes**, es simplemente un derecho y como tal, debe ser acatado.

La experiencia de la Defensoría de los Habitantes, durante sus quince años de existencia habla de una

recurrente violación al derecho de petición y pronta respuesta, pero también habla de la efectividad de su intervención ante este tipo de casos. El quid del asunto se encuentra, entonces, en que un derecho constitucionalmente garantizado se hace efectivo, en muchas ocasiones, por medio de una intervención institucional, lo que vulnera abiertamente su ejercicio

Al inicio del presente capítulo se hizo referencia al filósofo político, John Rawls, quien afirma que:

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales...”⁸

Partiendo entonces de esta premisa se tiene, también con Rawls, que:

“...no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas.”⁹

Acorde con este planteamiento y en virtud de la recurrente transgresión al derecho de petición y pronta respuesta, se impone en nuestro criterio, un desafío de orden legal y otro de orden conductual: por un lado, o las instituciones revierten este comportamiento recurrente en relación con los y las habitantes, o se promueve legislación que imponga sanciones rigurosas.

Pero en el orden conductual, no responder una solicitud de una persona no refleja más que una falta a la cortesía, educación y urbanidad que debe prevalecer en las relaciones sociales y en las relaciones del Estado con las y los habitantes y esto impone un desafío de mayor estatura: el proceso educativo en derechos humanos debe ahora orientarse también hacia quienes ya transitaban por la educación formal para hacer concienciar en ellos/as acerca de la importancia de la educación original que hoy se ha revertido y por tanto, desvirtuado: la persona tiene que pedir como favor lo que tiene como derecho.

⁷ Testigo de ello es la reciente Ley de Referéndum, que posibilita a la ciudadanía, por medio de este instituto de la democracia participativa, tomar decisiones que otrora solamente la Asamblea Legislativa tenía bajo su ámbito de competencia.

⁸ Rawls, John. Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985. P. 19.

⁹ Ibid.

De la reproducción a la corresponsabilidad: cuando la voz del género alcanza al Buen Gobierno

“... sólo en el marco de un Estado que entiende las desigualdades de las mujeres y sus responsabilidades; y que adecua su plataforma administrativa de forma consecuente con la aspiración de un Buen Gobierno sensible al género, pueden superarse estas desigualdades entre los hombres y las mujeres, de tal forma que todas las personas estén incluidas en el quehacer social y del gobierno como lo exige la verdadera la democracia.”

Defensoría de la Mujer, 2008.

La igualdad de género constituye una doble aspiración; por un lado, para las mujeres que han vivido la historia marcada por asimetrías, restricciones y exclusiones en el acceso y disfrute de sus derechos; y por otro lado, para la sociedad en general, en tanto constituye un requisito necesario para el logro de una verdadera gobernabilidad democrática.

Sólo a través de la plena incorporación de las mujeres, -que son la mitad de la población- en la vida pública nacional, así como de las experiencias y vivencias diferenciadas y de las necesidades e intereses estratégicos de género en la agenda pública nacional, es que se puede hablar de democracia y de gobernabilidad democrática. Esta relación entre democracia, gobernabilidad democrática y género presenta múltiples desafíos, entre ellos la identificación de las *“... tensiones y puentes entre las definiciones habituales de democracia”*¹⁰ y la identificación de las principales desigualdades que viven las mujeres en nuestro país que inciden negativamente en el logro de esa aspiración democrática.

La Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, a lo largo de los quince años de vida institucional, ha ido definiendo desde las voces de las mujeres -que acuden a la institución, que escriben, que comparten sus vivencias en el marco de comisiones de trabajo- las principales desigualdades de género y ha conceptualizado su relación con la estructura social, con los procesos de socialización y sobre todo con los Derechos Humanos.

Ahora, para efectos de este informe, se relacionan estas voces de las mujeres con la institucionalidad y con la capacidad de respuesta que existe administrativamente, y se contribuye con la definición de algunos mecanismos que constituyan avances en el fortalecimiento de la institucionalidad con el objetivo de que ésta que sea capaz de atender y responder a las especiales y específicas condiciones de las situaciones de las mujeres. Se parte de que sólo en el marco de un Estado que entiende las desigualdades de las mujeres y sus responsabilidades; y que adecua su plataforma administrativa de forma consecuente con la aspiración de un Buen Gobierno sensible al género, pueden superarse estas desigualdades entre los hombres y las mujeres, de tal forma que todas las personas estén incluidas en el quehacer social y del gobierno como lo exige la verdadera la democracia.

De ahí que pueda hablarse de Buen Gobierno, cuando atendiendo a las realidades expuestas, se manifiesta la sensibilidad de género a través de acciones estatales que responden a las demandas y necesidades de las mujeres. Desde esta perspectiva, abordamos uno de los temas que, en nuestro criterio, tiene un carácter estructural para el avance de los derechos de las mujeres, en virtud de que constituye la asimetría que excluye a las mujeres de su derecho al desarrollo, a la calidad de vida y a la inserción al trabajo remunerado, a saber: la ausencia de corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas. Mientras seamos las mujeres en su mayoría las responsables exclusivas -afectiva y financieramente- de los hijos e hijas, las brechas entre los hombres y las mujeres profundizarán el principal

¹⁰CEPAL, Manual de capacitación gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, unidad mujer y desarrollo, pag. 10.

desafío que presenta la democracia, que es la inclusión de todos y todas.

Ahora bien, el desarrollo de la corresponsabilidad tiene como precedentes, la falta de acceso de las mujeres a los derechos reproductivos; fundamentalmente del derecho a la autonomía reproductiva y el control del cuerpo de las mujeres para la decisión de cuántos hijos e hijas se quiere tener y también el prerrequisito, de que una paternidad biológica sin la determinación legal de esa filiación, no genera derechos. De esta relación resulta clara la importancia que hemos asignado a la situación actual que presenta el laboratorio de pruebas de paternidad de la CCSS, en el tanto, constituye la plataforma administrativa que aplica la prueba científica como soporte del derecho a la paternidad jurídica. Sin estos prerrequisitos, no puede exigirse la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas.

Todos estos derechos de fondo, están garantizados en compromisos internacionales y regulaciones nacionales; sin embargo, las mujeres tienen acceso restringido o, en algunos casos, totalmente nulo a ellos, lo que se traduce de inmediato en una clara discriminación en su contra. Para revertir esta situación se requiere de una institucionalidad y una plataforma administrativa capaz de responder a esos derechos/compromisos, que además, contribuya de manera eficaz con la eliminación de las desigualdades entre los hombres y las mujeres.

La aspiración de un Buen Gobierno sensible al género, es entonces la capacidad de las instituciones de responder a las demandas y necesidades específicas de las mujeres, razón por la que falta mucho por recorrer y esta Defensoría evidencia algunas de las asimetrías, proponiendo luego, algunos retos que debe asumir esta institucionalidad en consecuencia con dicha aspiración.

Derecho reproductivo a decidir cuántos hijos e hijas se desea tener.

Costa Rica ha asumido compromisos internacionales en materia de salud sexual y reproductiva desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Teherán (1968) en donde se afirma por primera vez que *“los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de hijos y los intervalos entre los nacimientos”*.¹¹

En Bucarest, en la Conferencia Mundial de Población (1974), se reconoció el derecho de las personas a decidir sobre la regulación de la fecundidad y el deber del Estado de proporcionar información y educación, así como los medios que permitan a las personas el ejercicio de este derecho. En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo (1994), se reconocieron expresamente los derechos de las mujeres a tener acceso a servicios de salud que propicien embarazos y partos sin riesgo. En la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2000 se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (ODM) entre estos los referidos a la salud sexual y reproductiva, en donde se señala que el acceso a la salud sexual y reproductiva contribuye a reducir la mortalidad infantil, reducir la propagación y combatir las ITS (Infecciones de Transmisión Sexual), incluido el VIH/SIDA y alcanzar la igualdad entre los géneros.

Por otro lado, en la Cumbre Mundial de 2005 los Estados reafirmaron su compromiso con la salud sexual y la salud reproductiva, señalando que es necesario lograr el acceso a la salud reproductiva para el 2015, en contexto con la Declaración del Cairo.

Sobre la base de estas Declaraciones de Derechos y en conjunto con la Organización Mundial de la Salud, se va consolidando la definición de la salud reproductiva como *“un estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo”*¹².

A partir de estas conceptualizaciones, se han definido los derechos básicos de las mujeres a disfrutar de una vida sexual y sin riesgos; a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia; a decidir libremente si quieren o no procrear, cuántos hijos y cuándo tenerlos; a recibir los servicios adecuados para la atención de la salud reproductiva que permitan los embarazos y los partos sin riesgos; así como a disponer de información y educación sobre salud reproductiva y salud sexual.

Particularmente el derecho a decidir sobre el propio cuerpo, el cual configura un derecho que muy pocas mujeres han gozado de manera consistente a través de la historia, en virtud de la falta de autonomía reproductiva –dado que tradicionalmente el cuerpo de las mujeres ha sido dispuesto para satisfacer a otro y hasta ha sido maltratado y violentado- y de una institucionalidad poco capaz de satisfacerlo.

11 Proclamación de Teherán. Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en Teherán (1968). Párrafo 16, pág. 2. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/humanrights/confdh.html>. Página consultada el día 03 de abril de 2008.

12 OPS. http://www.ops/who.int/reproductive-health/publications/es/strategy_es.pdf. Página consultada el día 02 de abril de 2008.

“No obstante, aún cuando los derechos sexuales y reproductivos han sido reconocidos como derechos humanos, por tanto inherentes a todas las personas y en todas las etapas de la vida, siguen estando fuera del alcance de la mayoría de las mujeres en nuestro país.”

Defensoría de la Mujer, 2008

El seguimiento a la vigencia del derecho reproductivo de las mujeres, ha sido un tema que ha ocupado un lugar preponderante en nuestro quehacer institucional. Desde el inicio de la Defensoría se han venido sistematizando las manifestaciones concretas a través de las cuales se violenta este derecho, siendo una de las más importantes las irregularidades existentes en los Hospitales en relación con los tratamientos de esterilización de las mujeres. Desde el año 1994, la Defensoría pone en evidencia la práctica discriminatoria de exigir que la solicitud de las mujeres para esterilizarse se acompañe de la autorización por parte del marido. Además, se da cuenta como las solicitudes de las mujeres para realizar la esterilización eran estudiadas por parte un grupo de médicos, otorgándole a éstos el derecho final de la decisión sobre la operación, circunstancia que constituía una negación al derecho a la autonomía de la voluntad de las mujeres.

Sobre la base de una amplia investigación, que contempló esos y otros temas en torno a la esterilización, la Defensoría realizó en el año 1998 una serie de recomendaciones al Ministerio de Salud, como ente rector de la política en esta materia; entre ellas, la elaboración de un instrumento jurídico que sustituyera el reglamento de esterilizaciones vigente en ese momento, en virtud de considerarlo un obstáculo para los derechos de las mujeres y la necesidad de reelaborar un procedimiento que garantizara el consentimiento informado de las personas que se sometieran a la cirugía, en cada centro Hospitalario.

En esta investigación, que vinculó la esterilización y los derechos humanos, se planteó claramente la necesidad de reconocer la voluntad de la persona mayor de edad a escoger el método de control de fertilidad, el respeto al derecho del consentimiento informado y el derecho de contar con una plataforma administrativa que garantizara que las personas pudieran acceder a información clara y amplia sobre los métodos y consecuencias; lo cual debía estar a cargo de Consejerías en Salud Sexual y Reproductiva. Sobre la base de estas recomendaciones se logró elaborar de forma conjunta con el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Agenda Política de Mujeres,

una propuesta para atender las necesidades de esta población. El 9 de junio de 1999, se publicó en la Gaceta el Decreto Ejecutivo N° 27913-S que derogó el Reglamento de Esterilizaciones existente hasta la fecha y que cambio sustancialmente la situación legal en torno al tema.

No obstante, el decreto constituye un avance cualitativo en los derechos de las mujeres, se presenta ahora el reto de preparar la institucionalidad para este cambio y que responda a las necesidades que le dieron origen; de nuevo, es la plataforma administrativa, la que en última instancia termina determinando el acceso por parte de las mujeres a sus derechos. Esta situación del acceso de las mujeres a los métodos de control de fertilidad, provocó otra investigación de oficio por parte de la Defensoría, referida particularmente a las esterilizaciones y las actuaciones de los hospitales del país para el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 27913-S, así como al análisis del voto N° 3791-2002 de la Sala Constitucional, en relación con la interpretación del artículo 123 del Código Penal, relativo al consentimiento informado y el relevo de responsabilidad penal.

En dicha investigación, se determinó que la responsabilidad de controlar la fertilidad sigue siendo un asunto de mujeres ya que el 90.92% de las esterilizaciones realizadas en el país fueron a mujeres y el restante 9.08% le fueron practicadas a los hombres. Esto causó gran preocupación, pues las salpingectomías son operaciones de mayor riesgo y con mayores períodos de recuperación que las vasectomías y le implican a la CCSS un costo más elevado. La vasectomía es un proceso con menor riesgo (operación ambulatoria), que puede tardar unos pocos minutos.

De la información brindada por las mujeres, resulta evidente el papel que cumplen las instituciones públicas en la reproducción de roles asignados según el género de la persona, ya que a pesar de las mayores dificultades que extraña la esterilización de las mujeres, es claro que las instancias de salud las siguen considerando como las personas que han de someterse a esta forma de planificación familiar. Además, se logró determinar que no existen campañas de sensibilización hacia los hombres, que contribuyan a que éstos asuman su cuota de responsabilidad en materia sexual y reproductiva.

Adicionalmente, se determinó que en muchos Hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, los especialistas en Urología, a pesar de que consideran que la vasectomía es un campo propio de su especialidad, la ven como un recargo de funciones y por ello, al no existir suficientes especialistas aumentan las listas de espera.

Sobre lo expuesto se da cuenta en el siguiente cuadro, que se refiere a la tasas de esterilización voluntaria hospitalaria por sexo y edad, que contempla hasta el año 2005. Es claro que en el año 1994-1995, el grupo de mujeres de 30 a 34 años es el sector que con mayor frecuencia ha estado utilizando este procedimiento, alcanzando un promedio de 4.91 esterilizaciones al año por cada 100 mujeres. Para el año 2002-2003, continúan siendo las mujeres las que mayoritariamente usan el método de la esterilización, respecto del uso por parte de los hombres; y en la actualidad sigue siendo este mismo grupo etéreo el que lo utiliza con mayor frecuencia, alcanzando un total de 6.54 esterilizaciones por cada 100 mujeres. Así, los hombres en esos mismos grupos etéreos y períodos de tiempo sólo reportan 0.025 y 0,177 respectivamente, lo que constituye una diferencia abismal que se mantiene hasta la actualidad.

Otro mecanismo importante que se trabajó, después de la entrada en vigencia del nuevo decreto, fue la constitución de la Comisión Interinstitucional sobre Derechos Sexuales y Reproductivos, establecida mediante en el Decreto Ejecutivo N° 27913-S, en la que la Defensoría tiene el carácter de observadora. La labor fundamental de esta Comisión ha sido identificar los aspectos necesarios para la formulación de una política y un plan nacional en salud sexual y reproductiva, así como apoyar el trabajo que realiza la Sección de Salud de la Mujer del Departamento de Salud Preventiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, particularizando su quehacer en el desarrollo de lineamientos técnicos para las Consejerías, así como la creación de los instrumentos para la capacitación del personal responsable de dichas Consejerías.

CUADRO N°1.1						
TASAS DE ESTERILIZACION HOSPITALARIA POR CADA 100 HABITANTES						
EN BIENIOS, SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD, CC.S.S 1994-2005						
GRUPOS DE EDAD	BIENIOS					
	94-95	96-97	98-99	00-01	02-mar	04-may
Total	1.37	1.39	1.30	1.74	1.76	1.57
20-24	0,67	0,6	0,57	1,19	1,38	1,29
25-29	1,55	1,73	1,73	2,66	2,68	2,38
30 -34	2,4	2,57	2,47	3,2	3,29	2,89
35 -44	1,76	1,69	1,57	1,82	1,8	1,66
45-54	0,11	0,08	0,06	0,08	0,1	0,12
Hombres	0,035	0,018	0,003	0,037	0,11	0,25
20 -24	0,086	0,044	0,002	0,006	0,005	0,03
25 - 29	0,022	0,016	0,002	0,021	0,069	0,21
30-34	0,025	0,011	0,005	0,063	0,177	0,42
35 -44	0,027	0,013	0,003	0,062	0,192	0,43
45-54	0,018	0,011	0,001	0,021	0,074	0,14
Mujeres	2,77	2,82	2,66	3,51	3,48	2,94
20-24	1,27	1,18	1,15	2,44	2,83	2,61
25 -29	3,18	3,52	3,54	5,4	5,42	4,66
30 -34	4,91	5,27	5,07	6,49	6,54	5,45
35 -44	3,57	3,46	3,22	3,67	3,49	2,94
45-54	0,2	0,15	0,12	0,13	0,13	0,11

Fuente: C.C.S.S, Departamento de Estadísticas de Salud.

Las acciones realizadas por la comisión, no han alcanzado la elaboración de la política pública en materia de Salud Sexual y Reproductiva, lo cual tampoco ha sido asumido por el Ministerio de Salud, como el rector de la materia de salud, lo que constituye una gran deuda del Estado. Otra deuda, que además es pre requisito del desarrollo de la política pública en la materia, es la inexistencia de una encuesta de Salud Sexual y Reproductiva, que actualice la situación y que sirva de herramienta para las definiciones. La última encuesta data del año 1999.

Resulta claro, que nuestro país debe avanzar hacia la vigencia de las declaraciones de derechos humanos y, sobre todo, de los siguientes instrumentos internacionales que ha ratificado: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (CEDAW) y su protocolo; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador.

Debe avanzarse hacia una oferta de servicios de salud de calidad y accesibles, que incluya la salud sexual y reproductiva, incorporando a los hombres como sujetos de la política y como corresponsables en las decisiones de los hijos e hijas que se quiere tener. Se trata de un asunto de dos, no del dominio exclusivo de las mujeres y cuando las políticas públicas que se toman lo evidencian, estamos frente a un ejercicio de Buen Gobierno con visión de género, variable impostergable dentro de la vivencia democrática. Así, debe garantizarse que la plataforma administrativa sea sensible a las necesidades de las mujeres y que sirva para el disfrute de los derechos reproductivos, de tal forma que pueda ejercerse una autonomía –con información– sobre los métodos de control de la concepción.

Asimismo, para hacer efectivos los compromisos asumidos por el Estado costarricense en esta materia, se tiene el reto de Reformar la Ley General de Salud con el fin de adicionar un capítulo sobre derechos en salud sexual y salud reproductiva, o un texto independiente, que contenga claramente el establecimiento de las responsabilidades del Estado en la materia, el reconocimiento de los derechos en salud sexual y salud reproductiva de todas las personas y particularmente los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como algunas condiciones esenciales de la plataforma estatal que los garantizara en el marco del Buen Gobierno sensitivo al género. A la fecha, tanto la reforma integral incluida en el proyecto de Ley General de Salud, como el capítulo independiente se encuentran en la agenda parlamentaria.

De la reproducción biológica a la reproducción social.

La responsabilidad asignada a las mujeres, sobre el control de su capacidad reproductiva contrasta con la falta de acceso a los métodos de control de la fertilidad y tiene como agravante la extensión de la responsabilidad de la reproducción a la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas; a lo que también se le ha dado la responsabilidad del cuidado de las personas adultas mayores y en general de cualquier integrante de la familia que lo requiera. Esta construcción social configura otro tema estructural en la brecha de las desigualdades sociales que afectan el adelanto de los derechos de las mujeres e impiden las aspiraciones democráticas.

Al tener las mujeres la capacidad de reproducción biológica, se les ha asignado el encargo de todos los aspectos relacionados con la misma; a partir de ahí se definen roles sociales de manera diferenciada a los hombres y mujeres, particularmente dentro de la familia, lo que también se extrapola al ámbito público y al trabajo remunerado. Esta responsabilidad de las mujeres, extendida a la reproducción social, limita muchos de sus derechos, en virtud de que disponen de poco tiempo para otras actividades como el estudio, el trabajo remunerado o la participación política. En consecuencia, a las mujeres les resulta más difícil transformar sus capacidades en ingresos o bienestar, lo que limita sus oportunidades de desarrollo y su derecho a la inclusión en todos los ámbitos sociales. Esta asignación de las responsabilidades del cuidado de los hijos e hijas, pareciera partir de que las mujeres tienen un tiempo que es elástico y flexible, para poder llevar en cualquier momento a sus hijos/as al médico/a, asistir a citas escolares, atender a los/as adultos/as mayores, realizar trabajos de enfermería, cocinar, limpiar, etc.; sin embargo, resulta claro que estos esfuerzos están incidiendo negativamente en la calidad de vida las mujeres y en el disfrute de sus derechos.

Lo expuesto tiene como corolario una poca valoración del trabajo del cuidado que realizan las mujeres en el mundo de lo privado, lo que hace que en el marco de una sociedad orientada al mercado económico se excluya este quehacer como merecedor del concepto de trabajo y mucho menos de una remuneración. Inclusive, cuando las mujeres se integran al mercado laboral, conlleva que tengan la asignación de la doble y hasta triple jornada de trabajo, tanto la que realizan en el ámbito remunerado como en el no reconocido económicamente. En los últimos tiempos, esta situación de múltiples jornadas laborales de las mujeres, se ha exacerbado, en la medida que se ha producido un aumento de las familias que requieren que tanto el hombre como la mujer obtengan ingresos de sus res-

pectivos trabajos. Asimismo, se ha dado un aumento de las familias que dependen únicamente del ingreso económico que se genera del trabajo de las mujeres-madres y jefas de hogar.

Aunado a lo anterior, las nuevas condiciones de redistribución de las responsabilidades económicas en la familia no se han visto acompañadas de una redistribución equivalente de las responsabilidades de trabajo en el hogar. De tal forma que las mujeres continúan desempeñando las tareas domésticas, aún cuando también tengan un trabajo remunerado y ello no ha implicado que los hombres asuman, también ellos, esas tareas.

“La falta de corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas repercute en las desigualdades entre las mujeres y los hombres y esto se constituye un nudo para la gobernabilidad democrática. A través de una redistribución de las responsabilidades, de una revaloración del trabajo doméstico y de un replanteamiento de las relaciones de género para la construcción de nuevas identidades masculinas y femeninas, puede garantizarse la gobernabilidad democrática.”

Defensoría de la Mujer, 2008

Se impone entonces, el reto de ver a los hombres y a las mujeres como proveedores de cuidados, de promover esa prestación compartida, de reentender el cuidado de los hijos e hijas, para lo cual se requiere de la puesta en marcha de políticas públicas que generen corresponsabilidades paternas, y corresponsabilidades estatales. Esta es una obligación del Buen Gobierno sensible al género y de hecho constituye uno de los ejes de la política de género que impulsa el gobierno.

La Defensoría, es del criterio que se debe de sacar del ámbito privado el tema de los cuidados, dejar de tratarlo como un problema individual, para comenzar a tratarlo como un problema colectivo, social.

Una paternidad compartida: debilidades administrativas en quienes posibilitan la prueba científica de paternidad.

La corresponsabilidad en el cuidado, tiene como prerrequisito la existencia de paternidades legalmente declaradas, por ello, la plataforma que aplica la prueba científica adquiere una importancia trascendental en este enfoque del tema.

Desde la perspectiva de la Defensoría, la Ley de Paternidad responsable ha sido un instrumento que ha contribuido de manera decisiva en el reto de la demo-

cratización de las responsabilidades del cuidado de los hijos e hijas. Esta norma, ha tenido un impacto directo e indirecto en nuestro país al transformar nuestra realidad nacional de casi un 30% de inscripciones sin padre reportado, a sólo un 10% durante la vigencia de la ley. Muchos de los registros de paternidad derivan de la aplicación directa de este instrumento; otros, lo hacen de un efecto indirecto de ella, en virtud de que son declaraciones de paternidad voluntarias bajo el conocimiento de que si se les aplica la prueba científica –tarde o temprano- se determinará su paternidad.

Por ello, esta Defensoría ha asignado una enorme importancia a la adecuada implementación de la Ley de Paternidad, cuya fortaleza, aunque al mismo tiempo debilidad, radica en la plataforma administrativa del Laboratorio que realiza la prueba científica de paternidad. El Laboratorio de la CCSS, como responsable de realizar las pruebas del ADN al momento de nacer la o el hijo sin paternidad legalmente declarada, es el que posibilita la determinación biológica de la paternidad y subsiguientemente, -una vez inscrito ante el Registro Civil-, la filiación jurídica, que consiste en un conjunto de relaciones jurídicas entre el hijo/a con su padre/madre.

Más allá de lo legal, la filiación tiene una importancia fundamental en la identidad de la persona, tanto biológica como social; constituye el origen e historia de la persona. En ese sentido, la filiación -en un sentido amplio- integra no sólo la identidad del padre y madre, sino la propia identidad, y su búsqueda que “... trasciende lo que podría considerarse un interés puramente biológico y coadyuva a estructurar y consolidar la personalidad del individuo” (Resolución en acción de Inconstitucionalidad N° 1894-99).

Una vez establecida la paternidad se pueden derivar efectos de naturaleza patrimonial (pensiones alimentarias) y de corresponsabilidad (en la extensión social de la atención y cuidado de los menores a sus padres).

Son las mujeres/madres y sus hijos e hijas quienes hacen los trámites respectivos. Son las madres las que exigen que la institucionalidad sea capaz de asignar las paternidades y poder derivar de éstas, las responsabilidades. Este procedimiento, antes de carácter judicial, formalista y excesivamente largo, se modificó al amparo de dos grandes motores. Por un lado, los avances científicos en la prueba del ADN, la cual garantiza la paternidad de una forma casi exacta y no como prueba únicamente de descarte o para demostrar el no parentesco, como sucedía con la prueba de marcadores genéticos que se usaba anteriormente. Por otro lado, la nueva legislación (Ley de Paternidad Responsable) desjudicializó y desformalizó el procedimiento, trasladándolo a la vía administrativa y acer-

cándolo a la lógica y necesidades de las mujeres/madres como las principales usuarias de este sistema.

Desde el inicio del proyecto, en su etapa de redacción y durante el proceso de discusión de éste, el problema lo constituyó el Laboratorio de Pruebas de Paternidad. De hecho, cuando se solicitó el dictamen obligatorio sobre el proyecto de ley al Poder Judicial, éste lo rindió desfavorable, razonado en la erogación económica que le significaba el Laboratorio de Pruebas de Paternidad en su jurisdicción. Mucho tiempo dilató el proceso para que el Estado aceptara proveer los recursos anuales suficientes para el funcionamiento del laboratorio especializado en la realización de las pruebas científicas de paternidad, sólo hasta entonces, la CCSS aceptó la competencia y adscripción del laboratorio. De esta forma, el artículo 7 de la Ley autorizó al Poder Ejecutivo a girar un monto anual de hasta mil millones de colones. La transferencia presupuestaria actual llega a los 9 millones y le permite a la CCSS fundamentalmente sufragar la compra de los reactivos y materiales consumibles para su funcionamiento. Lo correspondiente al recurso humano, en la actualidad, corre a cargo de la CCSS.

Para el año 2002, una vez vigente la ley, nuevamente la dificultad para su implementación lo constituyó el laboratorio. Esta vez, por no alcanzar de manera inmediata a la entrada en vigencia de la ley, la respectiva acreditación exigida en la misma Ley de Paternidad Responsable, que estipuló que le corresponde al Laboratorio de la Caja Costarricense de Seguro Social acreditado por el Ente Nacional de Acreditación de Laboratorios (ENAL o ECA actualmente), la realización del estudio comparativo de marcadores genéticos, como prueba científica con la que se determina en definitiva la afiliación de los menores que se aduce al amparo de la ley. Esta acreditación no se logró sino hasta el mes de abril del año 2003, fecha a partir de la cual esta Defensoría implementó como mecanismo de seguimiento una Comisión Interinstitucional denominada “Comisión de Paternidad Responsable”, la cual está integrada por personas representantes de diversas instancias, como el Poder Judicial, CCSS, INAMU y Registro Civil, así como por el conocimiento de las quejas que se presentan a la Defensoría.

Nuevamente, en el año 2007 la plataforma existente para la transformación social “está haciendo aguas”, en virtud de que la prueba científica que realiza exclusivamente el laboratorio adscrito a la CCSS no las está realizando y no puede entregar a las personas interesadas los resultados de las pruebas de paternidad.

La satisfacción del derecho de fondo, del derecho a la filiación, con las consecuencias sociales, patrimoniales y de transformación de las relaciones de género

que de éste derivan, está sometido a las debilidades administrativas del sistema que le impiden operar al Laboratorio de Pruebas de ADN de la CCSS. En este momento, el laboratorio tiene suspendida la acreditación y un rezago en el dictado del resultado de casi seiscientos pruebas; que significan 600 personas menores de edad y 600 madres esperando la determinación de su identidad y el inicio de las responsabilidades subsiguientes.

El debilitamiento de la plataforma administrativa del Laboratorio de la CCSS inició esta vez, con una resolución de la Sala Constitucional que obligó a la CCSS a sacar a concurso la propiedad de las plazas de los profesionales en microbiología nombrados de forma interina en la institución, en cuyo proceso se saca a concurso la Dirección del Laboratorio de Paternidad y de otros técnicos, sin ningún tipo de requisito de especialidad en la materia molecular de pruebas de ADN, que pudiera garantizar una idoneidad del personal del Laboratorio.

Como resultado de ese proceso de concursos y selección de personal, el laboratorio se quedó sin el personal idóneo y capacitado. Las reubicaciones de las personas del Laboratorio de Paternidad Responsable, se dieron efectivamente el día 26 de noviembre de 2007, fecha a partir de la cual la instancia no cuenta con el personal profesional y técnico que pueda realizar el análisis de las pruebas que cotidianamente se toman a las personas al amparo de la Ley. De tal forma que cuando el ECA realiza la labor de seguimiento en el mes de diciembre de 2007, para verificar si se mantienen las condiciones de acreditación del laboratorio, concluye que el laboratorio tiene una serie de no conformidades, que le impiden seguir operando con calidad, siendo una de las más importantes la pérdida del personal de experiencia, así como debilidad en la gestión de calidad, particularmente en la norma INTE ISO/IEC 17025:2005; falta de actualización de la regencia ante el Colegio de Microbiólogos y falta de limpieza y calibración del secuenciador, que es un instrumento especializado e indispensable para la emisión de los resultados. Esto da como resultado el acuerdo del ECA de suspender la acreditación del Laboratorio, sin la cual, no puede operar.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, inició una serie de gestiones informales con el fin de que el Laboratorio pudiera continuar cumpliendo los fines de la Ley, e incluso abrió una Investigación de Oficio. En este marco se reunió con la Dra. Rosa Climent, Gerente de la División Médica y el Dr. Eduardo Cambronero, Director General de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud, quienes exponen la situación a la Defensoría y se comprometen a cumplir una serie de

acciones institucionales encaminadas a enderezar la precaria situación del Laboratorio, tal como avanzar en el proceso de capacitación del personal tanto en lo técnico como en el tema de calidad y otros.

Con la acreditación suspendida, el Dr. Cambronero, Director General de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud de la CCSS indicó claramente, en oficio remitido a esta Defensoría, cuales son los únicos pasos del proceso que pueden continuar realizando y cuáles dependen de la acreditación. Concretamente señaló que se puede realizar la revisión *“... cuidadosa de cada uno de estos casos, para verificar que el expediente este completo y que tanto la boleta de cadena de custodia como las muestras, no presentan irregularidades que puedan afectar el valor de la prueba emitida. Luego puede ir realizando la amplificación y electroforesis de los casos por analizar, queda pendiente la interpretación de los resultados, la realización de los cálculos estadísticos y la confección de los informes, los cuales no se podrán emitir hasta que se cuente con la acreditación nuevamente”*.

“Hace falta en la mirada institucional la pregunta por las diferencias de género entre los hombres y las mujeres y la transversalización de estas necesidades en el marco de una política pública integral.”

Defensoría de la Mujer, 2008

En el transcurso de cuatro meses y como producto de una serie de gestiones institucionales hechas por la CCSS y de acciones realizadas por diversas instancias como la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, la situación ha avanzado hacia la solución de las inconformidades en la plataforma de atención. En ese sentido, debe señalarse que ya existe una nueva Dirección de Calidad y una Gerencia Técnica en el Laboratorio, integrada por personal idóneo para que pueda recuperar la acreditación, cuyo personal ingresó a partir del lunes 25 de febrero. Asimismo, que desde ese mismo día se inició la limpieza y calibración del secuenciador, se han realizado gestiones ante la auditoría interna y para la actualización de la regencia ante el Colegio de Microbiología, según el informe de la CCSS presentado a esta Defensoría. Todos estos requerimientos son necesarios y de calidad para el Buen Gobierno.

Asimismo, en reunión sostenida en el marco de la comisión de seguimiento, en las oficinas de la Defensoría de los Habitantes el día 3 de abril del año en curso, la CCSS informó sobre las continuas acciones para solventar la suspensión de su acreditación ante el ECA, tales como el arreglo al secuenciador y todo lo referente a la calidad del proceso y con fechas programadas para la realización de la auditoría.

Aún se encuentra pendiente que el ECA, realice las revisiones correspondientes y si el resultado fuera positivo, devuelva la acreditación al Laboratorio, para que éste pueda operar nuevamente. Este proceso requiere de aproximadamente 4 o 5 semanas, razón por la que, aún cuando el laboratorio ha podido avanzar en la resolución de casi un 36 % del total de los casos ingresados, no podrá hacer llegar los resultados al Registro Civil para que opere las modificaciones de los asientos de inscripción de los y las menores –cuando hayan salido positivas las paternidades- hasta que el laboratorio este debidamente acreditado.

La situación se ha agravado en virtud de que una persona menor de edad y su madre, que han esperado varios meses por el resultado de su paternidad, interpusieron un recurso de amparo ante al Sala Constitucional y la Sala ordenó que, en el plazo de quince días le fueran entregados los resultados, plazo que resulta imposible a la CCSS, por tener en el laboratorio la acreditación suspendida.

No obstante algunos avances, lo descrito constituye una cadena de actos irregulares y poco oportunos por parte de la CCSS que han debilitado el pilar y motor de la transformación de la filiación en Costa Rica, la aplicación de la prueba científica; razón por la que resulta urgente que la CCSS asuma los siguientes retos:

- a. Recuperar la acreditación del Laboratorio por parte del ECA, para que le permita continuar con el ejercicio de sus funciones antes de la finalización del mes de abril del año en curso, fecha en que se cumple los 60 días dados por el Ente de acreditación para valorar el avance en la superación de las no inconformidades y recuperar la acreditación.
- b. Hacer una programación con un plan remedial –que incluya trabajo hasta en jornadas extraordinarias- que posibiliten que las casi 600 personas que se han tomado las pruebas desde el mes de diciembre 2007 y lo que va del año 2008, vean satisfecho su derecho al amparo de la ley de paternidad responsable.
- c. Que el laboratorio de la CCSS se responsabilice por la cadena de custodia de la prueba, para que pueda ser garante de los resultados emitidos.
- d. Notificar a la Dirección del Registro Civil inmediatamente después de que se recupere la acreditación, el plan remedial programado,

de tal forma que el Registro pueda también hacer la programación de sus competencias legales, tales como la emisión de la resolución respectiva, la modificación de la marginal en el asiento de inscripción y la incorporación del dato en la base correspondiente.

- e. Que la administración tome las acciones correspondientes para garantizar que ninguna de las no conformidades se vuelva a repetir.
- f. Que se garantice que los concursos en plazas especializadas, sean calificadas como tales y que las transiciones sean responsables y se mantengan las responsabilidades y competencias asignadas como corresponde.
- g. Que se identifique si en la cadena de debilidades, existen responsabilidades disciplinarias por incumplimiento de deberes, particularmente en la acción inicial de haber sacado a concurso una plaza sin requisitos como lo exigía el tipo de competencia que ejerce el Laboratorio de Paternidad de la CCSS.
- h. Que todo lo acontecido en relación con el laboratorio, violenta el derecho de filiación de las personas menores de edad y constituye un tema de discriminación en contra de las

mujeres en el tanto son ellas, quienes tienen la responsabilidad en solitario, desde el control de la reproducción hasta el cuidado y responsabilidad socio-afectivo-económica de los/as menores.

Asimismo, el ECA debe hacer las valoraciones de las no conformidades en un tiempo reducido, tomando en consideración el derecho de fondo que se encuentra a la espera de las decisiones administrativas. La institucionalidad, es el soporte de los derechos de las personas y garantiza el derecho de fondo, que en el caso de las mujeres ha estado marcado por la discriminación en el acceso y disfrute de sus derechos, razón por la cual, esta Defensoría llama la atención en el camino que aún falta por recorrer para incorporar la perspectiva de las necesidades específicas de las mujeres.

La respuesta y atención oportuna a las necesidades y derechos de las mujeres por parte de una administración sensible al género, es uno de los requisitos más importantes de un Buen Gobierno ya que incide en la reducción de las brechas entre los hombres y las mujeres y en el avance de sus derechos. En ese sentido, la Defensoría continuará activamente contribuyendo y promoviendo los cambios hacia la democratización y verdadera gobernabilidad en nuestro país.

El “pase” de la injusticia: una situación de irrespeto y humillación hacia las personas adultas mayores

“Es del mandato constitucional de protección especial reconocido a las personas adultas mayores, del que se desprende el derecho a la exoneración tarifaria, esto obliga a superar la visión discrecional y asistencialista con que ha sido tratado, para pasar a reconocerlo como parte de los derechos económicos y sociales de estas personas, así como de los principios rectores de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.”

Dirección de Protección Especial, 2008

Desde la perspectiva de protección de derechos que por la ley N° 7319, ha sido comisionada a la Defensoría de los Habitantes, particularmente en lo que se refiere a velar por el buen funcionamiento del sector público, en otras palabras de un Buen Gobierno, para garantizar el respeto de los derechos de las y los habitantes, es fundamental determinar que las gestiones públicas sean transparentes, responsables, consecuentes, participativas y sensibles a las necesidades y aspiraciones de la población, en particular de grupos de población expuestos a situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de las personas adultas mayores.

Durante su primer quinquenio de labores, la Defensoría abogó por la creación de una legislación específica para la protección de las personas adultas mayores, en cuyo marco se promoviera un cambio de paradigma, con el fin de impulsar la efectiva realización y tutela de sus derechos. Con esa finalidad se le recomendó al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa, la aprobación y promulgación del Proyecto de Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en respuesta a los esfuerzos realizados por Naciones Unidas para la declaratoria del Año Internacional de la Personas Adultas Mayores en 1999, que a su vez formulaba el concepto de “una sociedad para todas las edades” y replanteaba el envejecimiento, como fenómeno individual y poblacional. Dicha iniciativa legal fue decretada por la Asamblea Legislativa, bajo la Ley N° 7935 del 19 de octubre de 1999, anotándose así una conquista de

suma trascendencia en materia de protección de los derechos para la población adulta mayor.

Del mismo modo, se reconocieron como un valor agregado las reformas legales aprobadas a algunas legislaciones vinculadas con el derecho a la vivienda y al transporte público, en tanto respondían a necesidades básicas de esta población, sin cuya satisfacción el ejercicio efectivo de otros derechos se veía menoscabado, en detrimento de su dignidad humana.

Las reformas normativas indicadas, se plasman en la Ley N° 7950 sobre reformas a la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda N° 7052; y la Ley N° 7936 de Reforma al Artículo 33 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, N° 3503. Ambas leyes, junto con la Ley N° 7935, nutrieron el orden legal, según la especificidad de este sector poblacional, con miras a definir y ejecutar una política nacional integral de vejez y envejecimiento.

A la luz de estas disposiciones legales tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores, la Defensoría de los Habitantes, ha asumido la vigilancia de las acciones institucionales orientadas a su cumplimiento, poniendo en evidencia los problemas o inconvenientes que devienen de su aplicación práctica, así como la afectación particular a esta población conforme con las quejas recibidas e investigadas. En este sentido, cabe precisar la dificultad administrativa para satisfacer los derechos reconocidos a la población adulta mayor, de manera particular la actual situación de abuso, humillación y maltrato que viven estas personas al ejercer su derecho a la exoneración tarifaria en el transporte público (derecho al “pase”), la cual ha motivado la decisión institucional de evaluar el cumplimiento de la Ley N° 7936, como un tema prioritario del período de este informe, en aras de revelar hacia dónde se ha dirigido la observancia y eficacia de esta ley, al aproximarse una década de su promulgación.

Por consiguiente, la metodología utilizada para evaluar el cumplimiento de dicha ley, consiste en una

retrospectiva de las principales acciones emprendidas por las instituciones públicas relacionadas con su puesta en práctica, desde lo señalado en los Informes Anuales de la Defensoría y el posterior análisis del estado actual de su cumplimiento para finalizar señalando algunas consideraciones relativas a la actuación administrativa en torno a su eficacia

1. Retrospectiva: derecho al “pase” exonerado.

El reconocimiento del derecho a la exoneración tarifaria para las personas adultas mayores, en el transporte automotor colectivo de personas (buses), data del 8 de diciembre de 1999, fecha en la cual entró en vigencia la Ley N° 7936.

De previo, resulta oportuno recordar que la excepción del pago de la tarifa (“pase”), quedó supeditada al otorgamiento o renovación de las concesiones de servicios de transporte remunerado después de que la ley entrara en vigencia. Literalmente se dispuso:

“Las personas mayores de 65 años viajarán sin costo alguno en los desplazamientos que no excedan de 25 kilómetros. En los desplazamientos mayores de 25 kilómetros y menores del 50 kilómetros, pagarán el cincuenta por ciento (50%) del pasaje, en los desplazamientos mayores de 50 kilómetros, pagarán el setenta y cinco (75%) del pasaje. Para tal efecto, los adultos mayores de 65 años deberán presentar su cédula de identidad y el carné de ciudadano de oro, el cual será extendido por la Caja Costarricense de Seguro Social.”

Y en su transitorio único señala que las disposiciones anteriores “regirán para las concesiones de servicios de transporte remunerado de personas que se inicien o sean renovadas posteriormente a la entrada en vigencia de esta ley”.

Consecuentemente, durante el primer año de vigencia de la nueva ley, la Defensoría inició el seguimiento del proceso de otorgamiento y renovación de concesiones de rutas de buses para observar la aplicación de las modalidades de exención tarifaria. Enfáticamente se advirtió a las autoridades que los mecanismos de control y difusión que resultarán pertinentes debían ser estrictamente definidos en razón de la obligación de los concesionarios de demostrar, fehacientemente, la cantidad de personas adultas mayores subsidiadas, conforme con la información contable que suministraba el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Es valioso mencionar que en contra de lo dispuesto por la ley, en el 2001 el representante de una empresa de buses interpuso una acción de inconstitucionalidad, en la que alegó que la exoneración constituía una carga para los empresarios. Aleccionadamente la Sala Constitucional no solo rechazó la acción por el fondo, sino que le aclaró al accionante el carácter de servicio público del transporte remunerado de personas en la modalidad de buses; orientado por los principios jurídicos de continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad y obligatoriedad de la prestación, y subordinado a la regulación del Derecho Público, cuya organización, en lo que respecta a control, vigilancia y regulación, es competencia del MOPT. Específicamente la Sala señaló:

“El servicio de buses en nuestro país constituye un servicio público que se desarrolla como concesión, donde el Estado delega en un particular la prestación del servicio, esto es, la ruta, pero la forma en que debe ejecutarse, así como las regulaciones y control del mismo, están subordinadas a las normas que la ley y la Administración establezcan, de modo que la forma en que se preste el servicio queda sujeto a las condiciones y regulaciones que la Administración determine.”

“(S)e trata de personas que no son económicamente activas, y más bien dependen de una pensión, que en la mayoría de los casos, apenas permite la subsistencia de su beneficiario. Además, se trata de personas que ya aportaron su fuerza intelectual y de trabajo físico en pro del desarrollo económico del país, con lo cual, se constituye en una especie de reconocimiento o retribución por sus años de servicio. Tiene que tenerse en cuenta, además, que la medida, en modo alguno es desproporcionada o irrazonable, toda vez que no es desmedida, y no puede causar la ruina económica de los concesionarios que prestan el servicio público del transporte remunerado de personas en la modalidad de buses (...).”

“(L)a medida no causa un perjuicio patrimonial irreparable, y mucho menos, puede estimarse que sea confiscatoria. En todo caso, no resulta violatoria del principio de igualdad, por cuanto se trata de una medida de protección a favor de un sector de la población que merece respeto por la ciudadanía en general, en cumplimiento de un mandato constitucional -párrafo final del artículo 51 de la Constitución Política- (...); con lo cual se constituye lo que tanto en doctrina como en la jurisprudencia constitucional se ha denomi-

nado como “discriminación positiva”, que se establece en reconocimiento de la especial condición de ese grupo.”

Obsérvese que la acción de inconstitucionalidad interpuesta evidencia que algunos empresarios del transporte público concibieron la exoneración como una carga; o lo que es lo mismo, como una pérdida de ganancias; obviando que el transporte que prestan es un servicio público y malinterpretando el principio de solidaridad social.

Pese a que la Sala Constitucional aclaró y justificó debidamente la exoneración, basándose en el derecho a la protección especial de las personas adultas mayores y el respeto que debe mostrarles la ciudadanía en general, las quejas recibidas en la Defensoría han sido continuas y reiterativas.

“En sus quejas se refieren a los malos tratos que reciben de parte de los choferes de buses pues –según manifiestan– no les “paran” en las paradas, no les reciben el tiquete, los tratan mal, los humillan, les piden información adicional, mientras que alegan que los patronos sólo les reciben cierto número de tiquetes. La persistencia de esta situación, en diferentes líneas de buses, evidencia que algunos transportistas (propietarios y choferes) no han asumido la responsabilidad y el deber social de respetar los derechos de la población adulta mayor, pero también que la entidad encargada de fiscalizar el acatamiento de la exoneración ha sido laxa.”

Dirección de Protección Especial, 2008

Durante ese mismo año, la Defensoría empezó a recibir quejas por la no aplicación de la excepción tarifaria en las rutas de buses de la Región Brunca y del Área Metropolitana. El MOPT respondió que conforme con las concesiones renovadas los prestatarios del servicio debían cumplir con lo dispuesto por la ley, caso contrario se debían adoptar las medidas sancionatorias correspondientes; es decir, denunciar a las empresas. Asimismo, la ARESEP, informó sobre la constitución de una comisión para determinar los mecanismos de aplicación de los descuentos estipulados y las directrices dirigidas a los empresarios de transporte que hubieran renovado la concesión. En tanto, la Defensoría se abocó a verificar que la creación del nuevo modelo incluyera la tarifa preferencial de la población adulta mayor para la aplicación de los ajustes tarifarios.

En procura de hacer efectivo el régimen de excepción tarifaria, en enero del 2002, el MOPT solicitó a la ARESEP un aumento general de buses, busetas y microbuses en consideración al reconocimiento de la

disposición legal en la estructura tarifaria. Por primera vez, la Defensoría asumió una posición a favor del incremento, en virtud del incumplimiento registrado a la fecha, ya que esta obligación había quedado a discrecionalidad de transportistas, más por disposición propia que por determinación institucional como correspondía. Además, la Defensoría argumentó, que “la voluntad del legislador claramente garantiza la prioridad que se asigna a la adopción de todas aquellas medidas que no sólo equiparen, sino además promuevan la permanencia activa en igualdad de condiciones de las personas adultas mayores en la dinámica social, siendo que, para el acaso que nos ocupa, la posibilidad de movilizarse en condiciones accesibles, no sólo físicamente sino económicamente, se constituye en una garantía instrumental para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la salud, el trabajo, la educación, la cultura, el deporte y la recreación.”

El 10 de enero de 2002, la ARESEP aprobó el aumento de tarifas, en el que se incluyó la compensación por la tarifa especial de las personas adultas mayores y se trasladó la obligación de su observancia al sector transportista. Posteriormente, el 24 de ese mismo mes, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 30107-MOPT, mediante el cual se reglamentó la Ley N° 7936. Y, en febrero, al amparo del Reglamento, se estableció la emisión y entrega de tiquetes por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social a las personas adultas mayores.

Cabe destacar, que en razón de la propuesta reglamentaria, la Defensoría advirtió las siguientes implicaciones:

- El procedimiento de verificación de los datos relacionados con la población adulta mayor en el marco de la demanda global del servicio.
- El modelo econométrico de fijación tarifaria; específicamente los efectos sobre la estructura de la demanda, a partir de la inclusión del subsidio, la variación del índice de pasajes por kilómetro y los efectos de “análisis de sensibilidad”.
- Las consecuencias para el equilibrio financiero de las empresas por el hecho de que el subsidio no se cargara en la tarifa, bajo el supuesto que la variación del índice de pasajeros por kilómetro no produjera variaciones significativas.
- El mecanismo para el adecuado uso del subsidio.

Asimismo, la Defensoría apuntó que la tarifa se había estimado considerando otros aspectos del modelo econométrico, como lo era el comportamiento del

precio de los combustibles y la evolución del tipo de cambio, por lo que, para entonces, resultaba muy difícil evaluar su dimensión real. Además, la estimación se hizo a partir de una aproximación muy general de la demanda, la cual debería ser revisada posteriormente de manera exhaustiva conforme con la realidad presentada, para lo cual era necesario contar con los mecanismos de control adecuados que no resultarían una carga para la población usuaria, sino una responsabilidad compartida entre el Estado y el sector de transporte público.

En razón de las observaciones planteadas, en abril del 2002, la Defensoría le recomendó a la ARESEP que, transcurrido el primer mes de aplicación de la tarifa preferencial, emitiera el informe correspondiente al cómputo y reconocimiento tarifario y que indicara las empresas que no le hubieran entregado los tiquetes. Al Consejo de Transporte Público, que indicara las gestiones realizadas para implantar un sistema de información que determinará la longitud real de cada uno de los desplazamientos de cada ruta. A la C.C.S.S., que informara el monto destinado para la emisión de tiquetes, el plazo de cobertura y las acciones para sustituir el sistema por uno de tarjeta electrónica. Y al CONAPAM que uniformara los mecanismos de información para la divulgación de la tarifa preferencial y crear conciencia en el resto de la población usuaria respecto a la especificidad de este grupo de población y su inclusión dentro de la dinámica social.

Congruente la realidad con las observaciones realizadas, se recibió un sinnúmero de quejas de diferentes sectores relacionadas con las contrariedades ocasionadas por el uso de los tiquetes, entre tales: la restricción de tiquetes por parte de la entidad emisora, el rechazo y la limitación para el recibo por parte de los choferes y, maltratos en contra de las personas usuarias, incluido el maltrato físico. Estos “indicadores” constataron la insuficiencia e ineficacia del sistema de tiquetes como mecanismo para que las personas adultas mayores pudieran ejercer su derecho a la exoneración tarifaria.

De hecho, ante requerimiento de información a la C.C.S.S., fue la primera institución en admitir la conveniencia de que para acceder al beneficio, los tiquetes debían “desaparecer” y sostuvo que con la sola presentación del carné de ciudadano de oro –vigente en ese momento- la población adulta mayor podía disfrutar del beneficio, siempre y cuando se conciliarán los intereses convergentes, sobre todo con los transportistas, que insistían en la necesidad de un medio de control. Por su parte la ARESEP, señaló que dada la confusión generada por la división de los tiquetes, se había confeccionado un instructivo-guía y que se estaba a la espera de un análisis estadístico para

determinar un mínimo de tiquetes mensual reportados para aplicarlos como parámetro para la solicitud de los ajustes tarifarios respectivos.

Mientras tanto, en el Consejo de Transporte Público (CTP) se presentaba un retardo administrativo en la atención de las denuncias. Ante lo cual, en noviembre del 2002, se limitó a indicar que iba a realizar una encuesta entre la población usuaria para determinar si las situaciones denunciadas respondían a casos aislados o resultaba necesario disponer de un criterio más amplio para actuar frente a los casos concretos.

En vista de lo anterior, el 10 de diciembre de 2002, la Defensoría de los Habitantes convocó a un grupo de trabajo interinstitucional con el cometido de analizar el sistema como tal y el procedimiento de atención de denuncias. Como resultado de esta labor, se acordó: realizar los estudios correspondientes a fin de encontrar una respuesta alternativa a los tiquetes -dadas las dificultades existentes en la aplicación del sistema-, incluyendo las prácticas irregulares detectadas y la atención de las denuncias por parte de la instancia contralora de servicios del CTP. Valga señalar que el CTP se manifestó dispuesto a formar parte de un grupo interinstitucional para establecer los controles requeridos para evitar “el trasiego de los tiquetes” -en razón del argumento esgrimido por algunos autobuseros-, siendo un elemento que se adicionó a la situación bajo estudio. A partir de la tarea descrita se registró una disminución de las quejas recibidas en la Defensoría sobre este tema.

Con la finalidad de vigilar la operatividad del sistema de tiquetes, durante el año 2003 la Defensoría investigó otras aristas substantivas alrededor del tema: las limitaciones para la distribución de tiquetes en algunas unidades administrativas de la C.C.S.S.; las condiciones y barreras físicas de las instalaciones dispuestas para la entrega de los tiquetes, en perjuicio de la población acreedora del beneficio; y el presunto trasiego de tiquetes, denunciado por algunos empresarios y hecho público por los medios de comunicación.

Posteriormente, en febrero del 2004 se constituyó una comisión interinstitucional integrada por representantes de la ARESEP, MOPT/CTP, liderada por la Dirección de Prestaciones Sociales de la CCSS y con el apoyo de las Cámaras de Empresarios del Transporte, con el objetivo de conocer las propuestas sustitutivas del sistema de tiquetes, para garantizar que el mecanismo no representara una carga a la población usuaria, ni una responsabilidad unilateral del Estado, sino compartida con el sector transportista.

La ocasión fue propicia para hacer énfasis, tal y como había sido recomendado en el año 2002, en la ne-

cesidad de que la ARESEP realizara un estudio del comportamiento de la demanda real del servicio en relación con reconocimiento en el cálculo tarifario a los transportistas, a partir los datos mensuales para el cómputo; la necesidad de que el CTP tramitara con diligencia y celeridad las denuncias recibidas e impusiera las sanciones correspondientes a los transportistas, en procura de contrarrestar el maltrato y la discriminación hacia las personas adultas mayores; la necesidad de que la C.C.S.S. evaluara el sistema de contratación y distribución de tiquetes por medio de unidades administrativas; la necesidad de que esas tres instituciones realizaran una coordinación efectiva entre sí y emprendieran la evaluación objetiva del sistema de tiquetes.

En marzo de ese año, la C.C.S.S. indicó que estaba realizando un estudio con base en encuestas con el objetivo de conocer el comportamiento de la población usuaria en relación al uso de tiquetes, cuyos resultados podrían compararse con los de los estudios practicados por la ARESEP, a fin de que la información fuese utilizada en la aplicación de los ajustes tarifarios y así eliminar el uso de los tiquetes. Además, informó que en la reunión de febrero los operadores acordaron formar una comisión encargada para estudiar la posibilidad de instaurar un sistema de control automatizado.

Sin embargo, no fue sino hasta agosto del 2005, que el CTP informó sobre la definición de una propuesta denominada “Requerimientos de información para un nuevo sistema electrónico de control sustitutivo de los tiquetes que utilizan los adultos mayores en el transporte público de personas por autobús” y sobre el proceso de negociación con el sector transportista para su operacionalización.

Debe decirse que durante todo ese tiempo, el Consejo de Transporte Público, órgano con las competencias sancionatorias, se limitó a trasladar las denuncias contra los transportistas al área técnica para su investigación, presentando un retraso que rebasaba todo límite de racionalidad y proporcionalidad, bajo el alegato de la escasez de recursos para una atención más expedita como en derecho corresponde. De manera tal, que esta Defensoría se vio en la imperiosa necesidad de recomendar a la autoridad jerárquica del MOPT, la procedencia de revisar la metodología utilizada por el Consejo al amparo de los principios que rigen la función pública y objeto de jurisprudencia constitucional reiterada y dirigida al órgano en cuestión.

Con el acompañamiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el 11 de febrero de 2005, la Defensoría asistió a una sesión de la Comisión Interinstitucional para conocer el avance de las acciones encaminadas a la sustitución del sistema

de control; pero a esas alturas, la respuesta fue la misma: que el sistema de tiquetes se había concebido con carácter temporal previo a su sustitución por una alternativa tecnológica, la cual aún no se había definido.

“Resulta extraño para la Defensoría, que siendo el CONAPAM, el ente rector en materia de vejez y envejecimiento, la Comisión no lo tomara en cuenta pero que tampoco el Consejo así lo exigiera, para impulsar las acciones tendientes a evaluar la eficiencia y efectividad del sistema de tiquetes. Más grave aún, el CONAPAM justificó su falta de acción en la limitación de recursos materiales que reportaba, pese a que reconoció la necesidad de articular una estrategia interinstitucional para que, en un corto plazo, se dispusiera del mecanismo sustitutivo de tiquetes.”

Dirección de Protección Especial, 2008

No obstante las justificaciones de las instituciones involucradas en este asunto, la Defensoría denunció abiertamente, en su Informe Anual de Labores del período 2006-2007, la impunidad administrativa frente al maltrato de que es objeto la población adulta mayor para el goce del derecho otorgado. Sobre todo porque la labor de la comisión interinstitucional, que ha operado desde hace varios años, ha sido realmente infructuosa. Además, ante la posición de la C.C.S.S. de suspender la entrega de tiquetes, sin que a la fecha se hubiere logrado definir una propuesta alternativa al sistema de tiquetes, se retornó al planteamiento original de que era al MOPT/CTP al que le correspondía asumir la coordinación requerida con los transportistas para lograr un acuerdo definitivo.

2. Panorama actual del cumplimiento de la Ley N° 7936.

Las labores de protección de derechos de la Defensoría de los Habitantes, se han visto motivadas por el incremento de la capacidad de denuncia de las personas adultas mayores, correspondientemente la Institución ha asumido una posición de resguardo de la integridad y la dignidad de estas personas, particularmente ante la inercia institucional para hacer valer el derecho a la exoneración tarifaria, “concedido” por el propio Estado.

Es del mandato constitucional de protección especial reconocido a las personas adultas mayores, del que se desprende el derecho a la exoneración tarifaria, esto obliga a superar la visión discrecional y asistencialista con que ha sido tratado, para pasar a reconocerlo como parte de los derechos económicos y sociales de

estas personas, así como de los principios rectores de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

Sin pretender minimizar la importancia ni la gravedad de las distintas quejas recibidas, resulta oportuno ejemplificar con dos casos el persistente escenario de agravio en que se encuentra inmersa la población adulta mayor usuaria de la tarifa preferencial, expuesta a grados de violencia que deben ser abordados por las autoridades responsables de garantizar este derecho.

En el primer caso, la empresa ha persistido en el incumplimiento que motiva las quejas en su contra, pues el primer reclamo data del año 2006 y en la actualidad, se continúan recibiendo reclamos por el no recibo de tiquetes. No obstante el Consejo de Transporte Público (CTP, ha incurrido en un retraso significativo de la investigación en razón del cambio de administración y la necesidad de girar directrices respecto a la labor de campo que se requiere para la atención de las distintas quejas. Si bien se admite el retardo de la intervención técnica, también mencionaron las medidas de mejora de la actual gestión, Al respecto la Defensoría apuntó:

“En este contexto, es necesario puntualizar las diversas formas de abuso y maltrato que se comenten contra esta población: restricción en la cantidad de tiquetes entregados por la CCSS; limitación en cuanto a la recepción diaria de tiquetes en las distintas rutas concesionarias; maltrato verbal y físico; fallas administrativas en el sistema de entrega y distribución; exposición a situaciones de riesgo debido a las deficientes condiciones físicas de las oficinas encargadas de la entrega de tiquetes; procedimiento de autorización previa del uso del tiquete mediante la firma y sello del empleado encargado del despacho de autobuses; negación del servicio, evitando realizar paradas cuando se advierte que son personas adultas mayores las que lo requieren; clima de malestar entre el resto de las y los usuarios, que se traduce en repudio a las personas adultas mayores; y, de mayor actualidad; obligación de firmar y anotar el número de cédula en el reverso del tiquete o bien aportar estos datos al chofer.”

Dirección de Protección Especial, 2008

“(…) los funcionarios públicos involucrados en la atención de este grupo etéreo, desde las diversas dependencias en temáticas específicas hasta el ente rector en materia de envejecimiento, deben actuar en el marco de los principios que rigen la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y la función pública. De ahí la importancia, de que dicha atención sea enfocada a partir de un replanteamiento acerca la naturaleza de los derechos vulnerados, las características sociales y económicas de la población, así como los efectos de su situación sobre el sistema, económico, social y político de nuestro país. Todo con el fin de ir permeando la función realizada, de manera que permita visualizar los vicios en los procedimientos aplicados, a efecto de lograr articular las acciones pertinentes y promover un abordaje integral, cuyo cometido inmediato sea garantizar el derecho a una atención preferencial de este segmento de la población.”

“La Defensoría de los Habitantes considera que, de conformidad con los logros alcanzados en el marco jurídico de protección de esta población, es imperativo detenerse sobre la labor realizada a fin de valorar la necesidad de elaborar nuevos manuales y procedimientos de atención, que se traduzcan en buenas prácticas coincidentes con los deberes de la función pública y la atención preferencial. Esto obliga a procurar y/o crear, según la necesidad, mecanismos alternativos de atención a efecto de obtener una verdadera tutela de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores.”

Pese a que la empresa denunciada registra múltiples quejas por el mismo objeto, el caso se encuentra pendiente de estudio en la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público. Por ello, se recomendó el envío del informe de esta Defensoría al órgano colegiado con el fin de que sea estudiado paralelamente, según los criterios técnicos aplicados por dicha instancia, de manera que se analicen ambos informes, considerando la recurrencia de las denunciadas recibidas

y tramitadas en contra de la empresa denunciada a efecto de imponer las sanciones proporcionales a la afectación directa a las personas adultas mayores usuarias del servicio prestado por la concesionaria.

El segundo caso, corresponde al de una empresa de buses contra la cual se han interpuesto varias quejas debido a que los choferes le exigen a las personas adultas mayores que firmen y anoten su número de cédula en el reverso del tiquete, con el pretexto de que lo requieren para el “control administrativo” y ante “la existencia de un tipo de mercado negro sobre tales tiquetes”.

Ahora bien, resulta necesario repasar las reformas administrativas y legales operadas que han variado sustancialmente el marco regulatorio aplicable y por ende, modificado el panorama actual. Así, cabe señalar:

- Que la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor mediante la Ley N° 8500 del 28 de

abril de 2006, fue reformada en el artículo 11, señalando que las personas adultas mayores podrán disfrutar los beneficios, que el órgano rector de vejez y envejecimiento negocie con el sector público, los concesionarios públicos o las empresas privadas, con solo la presentación de su cédula de identidad, o bien con la cédula de residencia o pasaporte correspondiente en caso de tratarse de personas extranjeras.

- Que en el mes de febrero de 2006, en el seno de la Comisión Interinstitucional, la C.C.S.S. anunció la suspensión de entrega de tiquetes debido a que no se había logrado concretar una propuesta sustitutiva del sistema actual. No obstante, la Caja amplió el plazo para retirar de operación el sistema vigente hasta el mes de diciembre de 2008, debido al rechazo del MOPT para que el Consejo de Transporte Público formara parte de un convenio para promover la propuesta definitiva del sistema de control alternativo por parte del sector transportista.
- Que mediante resolución RRG-5876-2006, publicada el 10 de agosto de 2006, la ARESEP suspendió la recepción de boletos para el régimen de exoneración tarifaria de la población adulta mayor, por cuanto dispone de una serie histórica de datos mensuales por empresa, que le permite determinar el comportamiento de las personas usuarias para efectos de aplicación tarifaria.

En vista de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes solicitó el criterio técnico de la C.C.S.S, la ARESEP y al Consejo de Transporte Público, respecto a la relación establecida en el nuevo orden legal apuntado. Es importante subrayar, que la CCSS y la ARESEP, respondieron oportunamente confirmando lo actuado, más no así el MOPT.

Ante la falta de respuesta del MOPT, en el mes de septiembre de 2007, la Defensoría de los Habitantes convocó a la Viceministra de Transportes, a las autoridades de la CCSS, la ARESEP y el CONAPAM, a una reunión para clarificar el mecanismo mediante el cual el Estado iba a garantizar el ejercicio del derecho de cita. Ello por cuanto, en los medios de prensa se había publicado que el MOPT no participaría en el proceso de búsqueda de un sistema sustitutivo de tiquetes, en razón del criterio sostenido por la Dirección Jurídica de esa cartera ministerial.

Durante dicha reunión, la Viceministra de Transportes sostuvo que según el criterio de la Dirección Jurídica del MOPT, la Ley 3503 no permitía la participación del Ministerio en el convenio suscrito con los empresarios. Además, que la Ley 8500 era clara al indicar que las

personas adultas mayores con solo su cédula de identidad podían disfrutar del beneficio sin necesidad de los tiquetes. Y que iba a presentar una consulta a la Procuraduría General de la República para determinar las responsabilidades que le corresponden a cada una de las instituciones involucradas en el cumplimiento de la Ley 7936.

Por su parte, el Director Ejecutivo del CTP indicó que el tema del control iba más allá de la tarifa de adulto mayor, pues de las 730 rutas existentes, solo 300 se encontraban en proceso de renovación de la concesión, mientras que las demás gozan de un permiso de funcionamiento. Que como parte del proceso de renovación y de los compromisos contractuales, las empresas deberán de contar con un mecanismo de control automático.

Luego, entre las conclusiones formuladas destacan:

- Que la prórroga o extensión del sistema de tiquetes riñe con lo establecido con la Ley N° 8500.
- Que el sistema de tiquetes ha sido una alternativa para colaborar con los empresarios en su labor de control, por lo que es importante valorar otras alternativas legales como un recurso de amparo o una consulta a la Procuraduría General de la República respecto a las competencias del MOPT para garantizar el cumplimiento de la Ley 7936.
- Que se mantiene la preocupación acerca de la situación que pueda darse una vez vencida la prórroga para el uso de sistema de tiquetes, en razón del retraso del sector transportista en definir e implementar el mecanismo alternativo.

Asimismo resulta importante destacar el siguiente acuerdo de la reunión:

“Que en forma urgente el MOPT realizará una consulta ante la Procuraduría General de la República para determinar las responsabilidades y competencias institucionales en la aplicabilidad de la Ley 7936, y estudiará la posibilidad de negociar con el Foro de Transportistas la sustitución del sistema de tiquetes, de cuyo trámite informará oportunamente a la Defensoría de los Habitantes.”

Consiguientemente, el Despacho de la Viceministra de Transportes informó:

“(...)se les informa que consultada verbalmente a la Procuraduría General de la

República, en aplicación a la Ley N° 8500 (...) se señaló que, según indica dicha normativa, es posible la aplicación sin la necesidad de entregar tiquetes, para lo cual es necesario que la citada consulta sea planteada por alguna de las partes del acuerdo, es decir, por la Caja Costarricense del Seguro Social o el Foro Nacional de Transportistas, a fin de que dicho tema sea resuelto a la mayor brevedad, a fin de garantizar el ejercicio de exoneración tarifaria a la población adulta mayor establecido en la Ley 7936 (...)”.

Según la información recopilada en la investigación de fondo y con base en el marco legal vigente, la Defensoría formuló las siguientes consideraciones de soporte para las recomendaciones dictadas, de las que en lo conducente, es fundamental destacar:

- El CTP debe asumir todas las atribuciones que la ley le confiere y de manera especial, abocarse a la conclusión del proceso de sustitución del sistema de tiquetes, dada la urgencia de determinar un sistema transparente y claro de control ante la necesidad de los transportistas de resolver su situación operativa, la que no escapa de la fiscalización que le corresponde al Consejo en relación con la eficiencia y calidad del servicio dado en concesión.
- En el trasfondo de esta situación, subyace el interés primordial de los empresarios para encontrar una fórmula adecuada que no afecte la operatividad del servicio, tal como lo han venido manifestando y ha retardado la acción concertada dentro del sector. Por tanto, se considera que el mecanismo requerido debe ser valorado dentro de la estructura de costos a fin de determinar su verdadero impacto en la tarifa, que no solo aborde el efecto de la exención de pago, sino también los gastos reales de las empresas, habida cuenta que están recibiendo mensualmente el ajuste respectivo, traducándose en un subsidio que ha asumido toda la población usuaria del servicio público de autobuses.
- Que el Consejo de Transporte Público, está llamado a explorar alternativas para exigir el cumplimiento de la tarifa preferencial, teniendo presente que su implementación se dio a propósito de la renovación de las concesiones, resultando obvio el vínculo indisoluble entre la tarifa y los compromisos para la prestación del servicio, siendo que según las condiciones en que se ofrece el servicio, así procede el canon correspondiente. Dicha relación, sugiere que dentro de los términos de los contratos de

concesión para que a un tercero se le otorgue el derecho de explotación de transporte público, cabe incluir una cláusula en ese sentido, que no sólo se refleje en el aspecto tarifario, sino también en las condiciones operativas, de manera tal que conforme con la normativa de cita, se plantea la incorporación y formalización definitiva de este requisito como obligación específica del operador de transporte público.

- Que igual sucede con el vacío existente a la fecha en relación con la aplicación de sanciones ante el incumplimiento legal de referencia, dado que se ha argumentado que el decreto en cuestión no estableció el procedimiento respectivo. Por tanto, la Defensoría considera que a efecto de rescatar la potestad punitiva se requiere la definición de un régimen de sanciones que promueva el respeto de la tarifa preferencial para que finalmente sea valorado en el proceso de revisión de cumplimiento de los compromisos contractuales y el otorgamiento de concesiones o permisos, según se trate, tarea que no debe seguir evadiendo la entidad rectora del transporte público.

En consecuencia, en marzo de 2008, la Defensoría de los Habitantes le recomendó al Consejo de Transporte Público que procediera a analizar los resultados del proceso iniciado por la C.C.S.S., tendiente a la sustitución del sistema de tiquetes, como mecanismo de control de la exoneración tarifaria establecida en la Ley N° 7936 a favor de las personas adultas mayores, con el fin de definir, dentro del plazo de la última emisión de tiquetes, una propuesta sustitutiva del mecanismo de control actual, conjuntamente con el CONAPAM y el sector transportista a la luz de las modificaciones legales y administrativas vigentes a la fecha. Además, que dentro del proceso de la renovación de concesiones para la prestación del servicio de transporte público, procediera a valorar la inclusión del cumplimiento de la Ley N° 7936 dentro de los requisitos y condiciones operativas para la explotación del servicio, frente a la contraprestación tarifaria derivada por el cumplimiento de los derechos y obligaciones contractuales y, por ende establecer el marco regulatorio de su potestad sancionatoria.

Asimismo, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor se le recomendó que en el marco de la vigilancia del cumplimiento de la Ley 7935, se integrara formalmente al proceso de sustitución del sistema de tiquetes de exoneración tarifaria a favor de la población adulta mayor derivado del cumplimiento de la Ley N° 7936, mediante la participación activa y fiscalizadora, que coadyuve en la reivindicación de este derecho, dada la obligación impuesta en la Ley N° 8500, a efec-

to de negociar los beneficios vigentes y futuros para este grupo étnico.

Coincidentemente, en esos días, a través de la prensa se informó a la ciudadanía que el MOPT acordó con la Cámara Nacional de Transportistas que en el mes de septiembre se instalaría, en los buses que funcionan en la ciudad de San José, un sistema de cobro electrónico para las personas adultas mayores.

En procura de que se garantice la efectiva implementación de este nuevo sistema, sin afectar los derechos de las personas adultas mayores ni del resto de la población, el 2 de abril de 2008, la Defensoría procedió a solicitarle a la Viceministra de Transportes información respecto a cómo funcionará el nuevo sistema, la forma en que se financiarán las tarjetas electrónicas de prepago, cuántos pasajes les alcanzará con la tarjeta de prepago, qué acciones se tienen previstas para capacitar a los choferes y chequeadores para que cesen los constantes maltratos y humillaciones por parte de los choferes de buses contra las personas adultas mayores cuando ejercen su derecho a la exoneración tarifaria, qué sistema se utilizará en las rutas de buses fuera de San José para reconocer el derecho a la exoneración tarifaria y por último qué participación tuvo el CONAPAM, en su condición de ente rector en materia de vejez y envejecimiento, en la gestión del convenio con el sector transportista.

Como lo ha venido haciendo desde la entrada en vigencia de la ley 7936, y de la demás normativa de protección de los derechos de las personas adultas mayores, la Defensoría continuará velando por la no discriminación y el trato preferencial para estas personas en las instituciones públicas y en la prestación de los servicios públicos, como lo es el transporte remunerado de personas.

3. Conclusiones: eficacia de la Ley N° 7936 o ineficacia del Estado

Todo lo expuesto, permite reafirmar el criterio aplicado por la Defensoría de los Habitantes en la emisión de las diversas recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas competentes en esta materia, de manera particular al Consejo de Transporte Público, en las que privó la posición de que el accionar de la Administración requiere del máximo despliegue de todas las acciones necesarias para la satisfacción de un derecho, tal y como es el caso del derecho de exoneración tarifaria otorgado a la población adulta mayor.

Ello, por cuanto la Defensoría había advertido sobre las implicaciones que esta ley traía consigo y en forma congruente, dictó las recomendaciones pertinentes

para evitar las contradicciones señaladas con el firme propósito de garantizar el ejercicio de este derecho.

Conviene subrayar que la cantidad de denuncias investigadas durante todos estos años dan cuenta inequívoca de una actuación administrativa ineficiente, dada la deficitaria atención prestada a las intervenciones solicitadas por las y los habitantes agraviados en el ejercicio de este derecho. Más aún, se han evidenciado procedimientos de gestión internos inadecuados que han repercutido directamente en el servicio prestado por el Consejo de Transporte Público y en la afectación directa a estas personas usuarias del transporte público y que paralelamente contravienen la actividad fiscalizadora que le corresponde efectuar a ese órgano.

De igual modo, merece destacar la negativa manifiesta de las instituciones involucradas para la apertura de sus agendas a fin de reconocer a la población adulta mayor, como depositaria de derechos específicos, que durante varios años han tenido que vivir una experiencia de maltrato y discriminación a la hora de hacer efectivo el ejercicio de tan solo un derecho particular.

Las justificaciones institucionales, ante las ineficiencias del sistema de exoneración tarifaria evidencian que la gestión administrativa no ha sido suficientemente responsable, ni consecuente con el reconocimiento del derecho otorgado a la hora de concretarlo, tampoco ha posibilitado la participación activa de la población adulta mayor en este asunto que afecta directamente sus derechos e intereses, más bien se ha mostrado insensible a sus necesidades y aspiraciones. Estas prácticas resultan contrarias a las condiciones en las que deben fundamentarse las prácticas de Buen Gobierno que el Estado está obligado a garantizarle a todas las personas, mediante el respeto de sus derechos humanos y fundamentales; como lo es en este caso el derecho a la exoneración tarifaria derivado del otorgamiento constitucional del derecho a la protección especial a las personas adultas mayores.

Es fundamental recordar, en este sentido, que los principios rectores de la actuación administrativa confluyen hacia el derecho de las y los administrados a un trato ciudadano adecuado que brinde la posibilidad de su participación en los procesos de decisión de aquellos asuntos que les atañen directamente. En el caso concreto de esta población, no sólo desde la Ley 7936 que les confiere un derecho económico, sino también conforme con la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor en su carácter de legislación específica de protección, se plantea su participación activa en los procesos de decisión relacionados con su bienestar, así como en la formulación y aplicación de las políticas públicas que les afecten.

Por consiguiente, se estima que la participación de esta población depende en gran medida del verdadero reconocimiento de sujetos/as en ejercicio de una ciudadanía activa, para así promover una buena gestión administrativa tendiente a alcanzar este cometido, la cual no puede perder de vista los acuerdos adoptados y orientados en el mismo sentido dentro de los Planes de Envejecimiento de Viena de 1982 y de Madrid de 2003, suscritos por el Estado costarricense.

De tal forma, que la actuación administrativa ejecutada a la fecha, debe ser evaluada con la finalidad de fomentar su eficiencia y eficacia para garantizar la prestación del servicio público de transporte a esta población, incorporando la tarifa diferenciada legalmente establecida, para poder impulsar los cambios requeridos tendientes a su plena consolidación.

Consecuentemente, cobra importancia la necesidad de evaluar las dificultades presentadas en el sistema de control instaurado para hacer efectiva la excepción de pago estipulada a favor de esta población, pues ante el largo tiempo transcurrido resulta impostergable la adopción de las medidas correctivas y/o reparadoras urgentes a efecto de revertir la situación de impunidad dominante actualmente. Debe tenerse presente que los derechos humanos no sólo se violan por acción u omisión, sino también por resultado, en razón del incumplimiento de los deberes de la administración, que a la postre, consolidan la condición de desventaja de una población frente al ejercicio del poder, siendo un claro ejemplo, la realidad existente en torno al disfrute de este derecho promulgado mediante la Ley 7936.

Además, se debe considerar que el sistema de tiquetes se adoptó como una medida de carácter transitorio a efecto de determinar la demanda real de la población usuaria de la tarifa preferencial, lo que a su vez, permitiría a las empresas transportistas determinar el costo efectivo para recibir el ajuste tarifario correspondiente. Satisfecho lo anterior, perdió su razón de ser y se constituyó en un mecanismo de control a favor de los transportistas, en una barrera discriminatoria que se vio reforzada por la inercia de las instituciones públicas encargadas de su supervisión y evaluación. Ante lo cual un importante sector de la población adulta mayor ha optado por renunciar al goce de este derecho con el propósito de salvaguardar su dignidad.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes, llama la atención ante la complacencia manifiesta con el sector transportista, la cual roza con el ordenamiento jurídico que dispone la obligatoriedad del Estado para que su gestión administrativa resulte acorde con el resguardo de los derechos de las y los administrados, concretamente, el derecho de exoneración parcial de pago concedida a la población adulta mayor.

Preocupa a esta Defensoría, cuánto camino faltará por recorrer para que en las instituciones se considere como prioridad la perspectiva etárea y el enfoque de derechos de este grupo. Igualmente cabe preguntarse sobre la visión que tiene el Estado costarricense sobre la vejez y al envejecimiento, sin poder obviar el hecho de que éste es un proceso natural al que estamos expuestos las y los protagonistas del presente.

Ese enfoque de derechos no puede desvincularse de la relación de envejecimiento y desarrollo, para superar el concepto de carga social y de problemática, que estigmatiza a esta población, excluyéndola injustamente del sistema productivo y sometiéndola equívocamente a un proteccionismo invalidante que la despoja de sus derechos. Si bien es cierto, algunas personas adultas mayores se encuentran en condición de abandono y dependencia, esa situación no puede generalizarse como característica de todo ese sector de población; además, la situación también se presenta en otros grupos etéreos. Las políticas públicas deben operativizarse en programas y en medidas de protección.

En tal sentido, la Defensoría de los Habitantes exhorta a la presente legislatura a ejecutar las acciones y ejercer los controles requeridos con la finalidad de que la vejez y el envejecimiento sean redimensionados dentro del proceso de desarrollo económico, social y político del país, tal y como lo exigen los acuerdos de los planes de acción internacionales suscritos al respecto.

Cabe reiterar que desde el inicio de la entrada en vigencia de la Ley N° 7936, la Defensoría visualizó los eventuales y nocivos efectos que podrían desencadenarse desde la ejecución práctica de esta ley, con miras a adoptar las medidas precautorias para evitar el panorama actual. Resultando, que no es posible el ejercicio de este derecho desde la arbitrariedad y la inercia institucional, ni desde el maltrato, la discriminación y la exclusión de la población adulta mayor por parte de las instituciones públicas citadas y de algunos sectores de la sociedad.

Así pues, por justicia, corresponde a los entes rectores de transporte público y de vejez y envejecimiento, llevar a buen término la reivindicación del derecho de exoneración tarifaria de las personas adultas mayores, conforme con los derroteros de la legislación de protección especial de este grupo etéreo, que marcan la vocación de servicio de esas instancias públicas para garantizar el trato ciudadano, así como la participación activa en igualdad de oportunidades, según sus condiciones específicas.

Vivir sin agua: una premisa imposible y un destino que todavía podemos evitar...

“El calentamiento global y su incidencia en las condiciones climáticas ha traído como consecuencia la disminución de los cultivos, poniendo en peligro la seguridad alimentaria de gran parte de la población mundial; el fenómeno del deshielo de las masas polares hace más vulnerable al planeta por desastres naturales y la acelerada pérdida de las fuentes de abastecimiento de agua, está comprometiendo la vida humana de millones de seres y especies.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

Introducción

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría de los Habitantes de la República, se ha abocado al estudio y análisis de la problemática ambiental del país. Se han lanzado alertas a la sociedad y exigido cuentas a las autoridades de turno respecto de las debilidades administrativas y técnicas en la protección del patrimonio natural y la diversidad biológica, en las deficiencias en el control de la contaminación de la cual son objeto nuestras ciudades y su entorno, en lo poco sostenible del manejo de nuestra cobertura forestal, en la falta de fiscalización de algunas prácticas agrícolas y mineras extensivas y la poca incidencia de la política de conservación y recuperación del suelo, entre otros.

En el marco de las preocupaciones institucionales por los temas del medio ambiente, sobresale el recurso hídrico, no solo por el simple hecho de haberse mencionado en los ya catorce informes anuales presentados ante la Asamblea Legislativa y puestos al conocimiento y examen de la opinión pública y de la sociedad en su conjunto, sino porque del análisis que a continuación se presenta, a la luz de los principios del Buen Gobierno, observamos que el mismo presenta pocos y efectivos avances y hasta ciertos retrocesos, si tenemos presente las exigencias actuales.

Parte este análisis de la premisa que sin agua y agua de calidad, no hay vida posible. Es así de sencillo.

Esta afirmación no se hace con una intención fatalista como consecuencia de una proyección de la imaginación, es que la realidad científica lo impone y la realidad empírica lo confirma. ¿Por qué nos cuesta tanto comprenderlo?

Hoy, vivimos fenómenos que hace escasos veinte años nos parecían simples conjeturas pero que, muy a nuestro pesar, reconocemos y sentimos en toda su dimensión. El calentamiento global y su incidencia en las condiciones climáticas ha traído como consecuencia la disminución de los cultivos poniendo en peligro la seguridad alimentaria de gran parte de la población mundial, el fenómeno del deshielo de las masas polares hace más vulnerable al planeta por desastres naturales y la acelerada pérdida de las fuentes de abastecimiento de agua, está comprometiendo la vida humana de millones de seres y especies.

Ya lo señalaba la Defensoría en su informe de labores 2001-2002, al citar algunos estudios científicos que demuestran que el 80 por ciento de todas las enfermedades y más del 33 por ciento de los fallecimientos en los países en desarrollo, se deben al consumo de agua contaminada. Estudios más recientes de Naciones Unidas con ocasión del establecimiento de las metas del milenio, indican que hoy en el hemisferio sur más de mil millones de personas no tienen acceso a agua de calidad y para el año 2025, dentro de tan solo diecisiete años, más de la mitad de la población del mundo sufrirá escasez de agua. Esta es la realidad de la cual Costa Rica no se sustrae tal y como lo veremos más adelante a partir de datos poco prometedores.

Ahora bien, en el contexto costarricense resulta indiscutible desde el punto de vista estrictamente jurídico que el derecho al agua es un derecho humano, no solo por su reconocimiento en distintos instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (que demanda de los Estados suscribientes, el derecho a una calidad de vida adecuada dentro del cual está implícito el acceso al agua); el Protocolo de San Salvador y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, sino por que nuestra Carta Política en su artículo 50

lo establece y la profusa jurisprudencia constitucional le ha dado contenido y orientación. Además, en una labor de análisis hermenéutico del ordenamiento y las otras fuentes de derecho, los propios informes de la Defensoría de los Habitantes, emitidos en razón del ejercicio de su magistratura de influencia en quince años de funcionamiento, así lo han exigido a las distintas Administraciones.

Cabe preguntarse -objeto principal de este apartado-, si la gestión pública del Estado, en lo que toca al derecho humano al agua, está orientada por los postulados de las buenas prácticas que definen un Buen Gobierno, a fin de promover, respetar y garantizar ese derecho en una coyuntura, como ya mencionamos, de extrema urgencia. Pretendemos aquí, llamar la atención del gobierno una vez más y de la Asamblea Legislativa, sobre la necesidad de tomar acciones concretas y oportunas en los campos de lo legislativo y administrativo en torno al agua, así como que estas líneas coadyuven en conscientizar y por qué no, educar e informar a la población sobre extremos que a todos y todas nos incumben como sociedad civil.

1. La transparencia, la equidad y la inclusividad en la gestión del recurso hídrico.

Al estar referida la transparencia, a la posibilidad de brindar información clara a los habitantes sobre las acciones del gobierno, así como a la aspiración de privilegiar el bien común sobre el interés particular mediante la fundamentación de las decisiones que se tomen sobre un determinado asunto público, la Defensoría estima que en la gestión del recurso hídrico, la falta de transparencia es un factor que atenta en gran medida contra este derecho creando brechas que hacen menos inclusivo el derecho humano al agua y distanciándose en la procura de su preservación y uso sostenible.

Esta falta de transparencia, para el caso concreto, está referida a la ausencia de información básica sobre un manejo apegado a criterios eminentemente técnicos, así como de definición administrativa que oriente la gestión de manera articulada. Son varias las lagunas en lo que a indefinición administrativa se ha referido esta Defensoría en sus informes anuales y que hoy, quince años después, aún no se subsanan. Entre ellas resaltan de manera más significativa la ausencia o falta de definición del Sector Agua y Saneamiento o mejor dicho la carencia de una política nacional de agua y saneamiento en el país, que ayude a mejorar y modernizar los servicios. Esto impide que la toma de decisiones se realice de forma concertada, asertiva y bajo criterios uniformes orientados a un uso efectivo y eficiente del recurso.

Por otra parte, persiste la mezcla del papel rector y operador del servicio en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), lo cual no permite la mejora sustancial de los servicios, agravado por la resistencia administrativa de dar apoyo técnico al régimen municipal, tan carente de recursos tanto administrativos como financieros para una gerencia óptima en sus comunidades. Otro de los males que aquejan la gestión del recurso hídrico en el país y que hace imposible la toma de decisiones de manera transparente, entendida esta, como se mencionó, amparada en criterios eminentemente técnicos; es la ausencia de planes reguladores municipales o bien el estado de desactualización de los pocos existentes.

Sobre este tema, la Defensoría en sus investigaciones ha recomendado de manera insistente al régimen municipal la urgente necesidad de invertir en planificación mediante la promulgación de los planes reguladores, pues esa herramienta permitiría una gestión más científica sobre las zonas cuyas necesidades de protección del recurso son mayores y apremiantes, así como la identificación de aquellas en que el uso del suelo no estaría tan comprometido favoreciendo el desarrollo inmobiliario, comercial, agroindustrial y turístico, basado en criterios de certeza técnica y seguridad jurídica.

Es inminente hacer referencia al deterioro irreversible de las aguas superficiales en las treinta y cuatro cuencas del país por irrespeto a las zonas de protección normadas en la Ley Forestal, mismas que ni siquiera están establecidas por la falta de determinación del AyA, tal y como es su obligación y el incumplimiento del MINAE, en su identificación y delimitación en el sitio, así como la falta de visualización de este factor en la toma de decisiones municipales en lo que a permisos de construcción se refiere.

Con gran preocupación, muchos sectores de la academia y de la misma administración han insistido en la necesidad de que el país cuente con un balance hídrico por cuenca. La carencia de este elemental instrumento técnico impide, en gran medida, que las decisiones se tomen basadas en una visión integral de la misma, contribuyendo así de manera grave a la falta de planificación regional que apuntábamos líneas atrás dando como resultado la sobreexplotación de las aguas superficiales, comprometiendo seriamente la cantidad y calidad del recurso.

Hoy podemos ver las consecuencias de la falta de transparencia en la gestión del recurso hídrico. No han sido aislados los casos que hemos analizado y que han degenerado en exclusión e inequidad a grupos vulnerables, entre otros factores, de una gestión poco transparente. Para rememorar el más significa-

tivo y mencionado con amplitud en el informe anual 2001- 2002 de esta institución es la explotación poco fundada técnicamente del acuífero de Nimboyores, el cual por la autorización concedida por el Estado del abastecimiento del agua para la industria turística, ponía en peligro el suministro de agua óptimo para consumo humano de varias comunidades de Guanacaste.

“Además, tiene particular importancia el hecho de que la propia administración ha reconocido que de los 2.259 acueductos del territorio nacional, 1.032 no son de calidad potable, consecuentemente un porcentaje importante de la población recibe agua no apta para consumo humano; incluso hay divergencias en los estudios que se han realizado, pues algunos mencionan que representa un 16 por ciento de la población y otros que superan el 20 por ciento. Esto tiene consecuencias directas sobre la salud y la calidad de vida de los y las habitantes teniendo repercusiones en el estancamiento en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

La Defensoría es enfática en el hecho de que la política de Estado respecto al reconocimiento y satisfacción del derecho humano al agua, debe fundamentarse en los principios del Buen Gobierno y en especial en el de la transparencia y la inclusión. Ello implica que debe privilegiarse el consumo humano sobre cualquier otro uso, de ahí que el suministro debe ser suficiente para el uso personal y doméstico debiendo orientarse a preservar y potenciar la salud. Para ello, la Defensoría ha demandado y demanda del Estado el establecer mediante las políticas públicas que se generen en torno al recurso hídrico, la garantía que no existirá en la toma de decisiones traducidas en permisos, concesiones y administración de las fuentes de agua, ninguna discriminación a grupos y comunidades vulnerables y que dichas políticas serán favorecedoras de la inclusión social.

2. Acceso al agua: un derecho humano insatisfecho, inefectivo e ineficiente

Hemos indicado líneas atrás, que el reconocimiento del derecho al agua como derecho fundamental es indiscutible en la realidad jurídica costarricense. La Constitución Política, es clara y su obligatoriedad no es objeto de controversia, confirmando lo establecido en los Tratados Internacionales suscritos por el país. La teoría sugiere que para que exista un Buen Gobierno, el Estado debe procurar que su marco jurídico o bloque de legalidad, permita la protección efectiva

de los derechos de las personas, así como su justa y consistente aplicación, todo referido a una efectiva y eficiente administración de los recursos naturales.

Para que exista un Buen Gobierno en torno a un derecho humano, no solo el reconocimiento es necesario; la vivencia del derecho en todos sus alcances y dimensiones debe ser posible. Es por ello, que el Estado ha de conformar su ordenamiento jurídico al servicio de la garantía y tutela administrativa y judicial. La Defensoría al ser un órgano de control de legalidad, de los actos de la administración pública en cuanto a los derechos humanos de las personas, ha detectado un grave incumplimiento del Estado en lo que al derecho humano al agua se refiere.

Amén de los incumplimientos e inobservancias en los que la administración constante y groseramente incurre en cuanto a la garantía plena y satisfacción del derecho humano al agua, es importante enfatizar en lo que institucionalmente consideramos el mayor de los incumplimientos del Estado en esta materia y que consiste en la ausencia de un marco legal moderno y articulado que esté a la altura de las exigencias inmediatas y que regule de manera eficiente y efectiva el acceso a ese derecho de cara al futuro.

“No puede existir una buena gestión de recurso hídrico a la luz de los principios del Buen Gobierno, cuando existen más de quince cuerpos normativos y diez instituciones con distintas competencias sobre éste y cuando el principal referente jurídico que se aplica en materia hídrica en Costa Rica es la Ley de Aguas No. 276 de 27 de agosto de 1942.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

La realidad legal de la gestión del recurso hídrico en el país, está dominada por la atomización, la fragmentación y la desarticulación del marco jurídico sobre el cual deben, en buena lid, fundarse las políticas públicas y los distintos planes de gerencia de la administración pública. Este panorama permite a la Defensoría afirmar que existe ingobernabilidad en esta materia, la cual de manera amenazante se cierne sobre la explotación sostenible de este escaso y finito recurso. Al respecto, vale la pena, dar un vistazo breve pero significativo a un extracto de lo propuesto por la Defensoría en el Proyecto de Ley Conservación, Manejo y Uso del Recurso Hídrico, expediente legislativo número 14.594, y que al día de hoy son todavía más válidos por los pocos avances presentados para ordenar el sector y sobre los que hay que discutir y tomar decisiones. Así, el objeto del proyecto es la creación del marco institucional y legal para la conservación, ma-

nejo, uso y descarga del recurso hídrico, así como la protección de los componentes esenciales del régimen hidrológico bajo una perspectiva ecosistémica sostenible, bajo la soberanía del Estado así como sobre los procesos y las actividades realizados bajo su jurisdicción continental, insular y marino costera.

Se define el recurso hídrico y su cauce como un bien público y social, económica y ambientalmente estratégico, sosteniendo que uno de los principales fines del proyecto es el manejo integrado de las cuencas como instrumento de planificación y gestión intersectorial, situación que como analizáramos anteriormente está ayuna la actual política de Estado.

Entre los principios que se propusieron en aquella oportunidad para el manejo y gestión del recurso hídrico y para darle contenido como derecho humano, encontramos el preventivo, el precautorio, la preferencia del recurso hídrico para abastecimiento poblacional, el principio de solidaridad, la participación ciudadana y la internalización de las externalidades negativas de la contaminación (entendido esto, como “el que contamina paga”, asumiendo los costos ambientales y sociales actuales y potenciales).

De indiscutible trascendencia y considerada como una de las piedras angulares del proyecto es que el acceso al agua debe ser a un precio razonable, pero que incluya el costo del servicio ambiental hídrico, fundamental para recuperar los componentes naturales.

Desde el punto de vista administrativo se crea la Autoridad Hídrica Nacional, órgano de desconcentración máxima dentro de cuyos fines se encuentra la formalización de una política nacional sobre el recurso hídrico, contar con bases de información actualizadas para la toma de decisiones técnicas, promover las reformas a los planes reguladores urbanos vigentes y otorgar los permisos y concesiones para los distintos usos. Además, como fortalecimiento a la participación ciudadana en la toma de decisiones se crean los organismos de cuencas, los cuales son instancias comunales cuyo objetivo es socializar los proyectos y desarrollos de actividades económicas en las distintas localidades.

Por otro lado, se define y establece con mayor especificidad el régimen de protección de las fuentes de agua, ya que las prohibiciones que existen en la actualidad son confusas, por lo que en este proyecto se es-

tablecen con mayor claridad, todo esto con el fin de no sólo permitir una efectiva planificación y desarrollo de las actividades productivas, sino además proteger este amenazado recurso con mayor eficiencia. También, se regula entre otras cosas lo referente a tarifas, cánones y contaminación, en este último caso haciendo especial énfasis en normar lo referente al sistema de alcantarillado sanitario.

La situación de caos jurídico se agrava, porque en días pasados el Poder Ejecutivo remite a esa Asamblea un nuevo proyecto de Ley, cuyos contenidos son objeto de preocupación para la Defensoría, ya que no sólo obvia los postulados del derecho humano al agua, sino que además atenta contra la sostenibilidad del recurso en cuestión. Dado que la Asamblea recibió este proyecto hace tan poco tiempo, la Defensoría no ha sido llamada a evaluarlo, sin embargo, es menester afirmar que en el momento en que dicha consulta se realice, esta institución procederá a referirse ampliamente al respecto.

Entre tanto resulta oportuno llamar la atención de los y las señoras diputadas en la urgente necesidad de que esa Asamblea Legislativa se involucre en acrecentar los niveles de gobernabilidad del país, en apego a los principios del Buen Gobierno, retomando como una de sus prioridades el análisis, discusión y aprobación de un Proyecto de Ley de Manejo Integrado del Recurso Hídrico que se ajuste a las reales necesidades del país.

3. Participación ciudadana y rendición de cuentas.

El Buen Gobierno supone, que quienes detentan el poder de manera transitoria y delegada por el pueblo, en los casos de elección popular y en aquellos en que las personas se desempeñan en la función pública como administradores de los intereses de la colectividad; rindan cuentas por las acciones que se implementen o aquellas que se dejen de implantar, así como por las decisiones que se adopten en la gestión. En el caso del derecho humano al agua y su satisfacción mediante la rendición de cuentas, es un hecho que el país debe avanzar más allá de lo caminado hasta ahora.

Una de las situaciones más ejemplarizantes en este tema tiene que ver con las cuestiones financieras y concretamente con la inversión en obra pública para proyectos de saneamiento y potabilización del agua

“El caos jurídico en el que nos encontramos en esta materia, producto de la desactualización, de la fragmentación de competencias y de las lagunas normativas, favorecen la falta de transparencia y vulneran peligrosamente el recurso hídrico, sumándose esto a los tantos otros factores que limitan su sostenibilidad.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

y el conocimiento o acercamiento de la población en torno a cómo se destina el presupuesto.

Debemos señalar que hay un rezago de inversión para el año 2002, de más de dos mil quinientos millones de colones en la operación y mantenimiento de los diferentes acueductos y el monto estimado por concepto en obras sin presupuestar para el mismo período era de más de dieciocho mil millones de colones. Desde hace veinticinco años que el Estado costarricense no invierte lo suficiente para el mantenimiento y nuevos proyectos en materia de saneamiento. Esta situación, poco se ha explicado a los y las habitantes, quienes ven vulnerado su derecho al acceso al agua (que sea de calidad). En síntesis, la rendición de cuentas ha fallado en este caso.

En materia de alcantarillado sanitario, con la puesta en marcha del mega proyecto de saneamiento de aguas de desecho, las autoridades públicas han sido poco eficientes en transmitir la información del mismo a las comunidades aquejadas por la falta de acceso al alcantarillado sanitario, problema que está tomando dimensiones altamente preocupantes por su repercusión en la salud pública. Esta Defensoría, en algunos casos, consciente que la inversión en esta materia resulta muy alta y que el proyecto por sus dimensiones, será ejecutado por etapas, ha insistido en la necesidad de mejorar los canales de comunicación, así como los medios de información hacia las comunidades para socializar la información y rendir cuentas sobre este particular. Esto, contribuiría a mejorar sustancialmente la gestión del recurso hídrico, involucrando y concientizando a las personas sobre su propia responsabilidad en la disposición de las aguas de desecho. En ese sentido, la rendición de cuentas juega aquí un doble papel: informar para evaluar y educar para responsabilizar a la ciudadanía a asumir diligentemente sus propios deberes.

Estrechamente unido a este tema, se presenta la participación ciudadana, que para el caso del derecho ambiental se yergue como uno de sus principios fundamentales. Ya el Convenio de Biodiversidad del año 1992, en su disposición 10 resalta el hecho de que la comunidad debe necesariamente participar activa y responsablemente en la toma de decisiones respecto de todos aquellos proyectos que los gobiernos y las compañías traten de implementar y que tengan incidencia o bien que impacten de alguna manera el hábitat natural.

No obstante, para que esa participación sea tanto activa como responsable, se impone a los Estados suscribientes del Convenio dos obligaciones: por un lado disponer jurídicamente de los instrumentos necesarios que incentiven y promuevan la participación mediante

mecanismos efectivos de consulta y por otro lado se establece la obligación de rendir cuentas a la comunidad y brindar toda aquella documentación necesaria para que la participación sea informada, con criterio técnico a fin de que ésta sea responsable y constituya un factor determinante para la toma de las decisiones por parte de la administración.

Para el caso del goce del derecho humano al agua, ambos postulados del Buen Gobierno sub examine resultan de trascendental importancia. Las comunidades deben estar enteradas de los proyectos que se pretendan instalar no solo para informarlas sino para orientarlas y que ellas mismas puedan decidir sobre el futuro de los reservorios y los usos que resulten técnicamente posibles, asegurando y preservando el abastecimiento para consumo humano y domiciliar.

En momentos en que el país vive una importante transformación en lo que al uso del suelo se refiere y la variación de la vocación tradicional de este, el agua constituye un factor decisivo. Lo podemos observar con toda claridad en el cambio sufrido en los últimos quince años en el sector oeste de la capital donde el desarrollo inmobiliario ha sido a gran escala, o bien en la provincia de Heredia donde el suelo ha pasado de ser eminentemente agrícola a un uso urbanístico de dimensiones muy significativas. Y ni hablar de la provincia de Guanacaste donde las áreas de ganadería y ciertos cultivos se han visto transformados en grandes desarrollos turísticos, impactando además la zona marítimo terrestre y consecuentemente, las aguas marinas.

Ante ese panorama y por la presión ambiental a la que se ve expuesta el hábitat natural y en especial los reservorios de agua tanto superficiales como subterráneos, es que se hace imprescindible que el Estado disponga de todos aquellos medios que empoderen a las comunidades de su derecho de participación. Y aunque en esta materia la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Biodiversidad, contienen algunas disposiciones, la Defensoría estima que las mismas resultan tímidas y hasta ineficaces dada la necesidad en fortalecer ese derecho. Además, la disposición de la Administración en promoverla no ha sido ni consistente ni eficaz; hasta podría afirmarse que hay resistencia de algunos mandos medios en aceptarla, lo cual contraviene de manera grosera los principios del Buen Gobierno.

4. Algunas conclusiones.

Ante la inminente disminución en la cantidad y calidad del recurso hídrico, pareciera que existe una grave omisión por parte del aparato estatal costarricense y de la sociedad en su conjunto, alejándose del fortale-

cimiento democrático que supone el Buen Gobierno, en el sentido de no escuchar, entender y atender las demandas, exigencias y retos que nos imponen los tiempos en materia hídrica.

Es por ello que una vez más la Defensoría insiste en la imperiosa necesidad de agendar como prioridad nacional este tema si queremos acrecentar nuestros índices de desarrollo humano, las condiciones de salud pública, la gobernabilidad ambiental del país y asegurar la existencia de las especies biológicas y de la nuestra.

¿Cómo puede existir transparencia en la gestión del agua cuando la administración no fundamenta algunas de sus decisiones en forma técnica? Esto impide a aproximadamente un millón de habitantes contar con agua suficiente y de calidad óptima para la satisfacción de sus necesidades básicas, poniendo en riesgo al resto de la población en su abastecimiento y en entredicho al disfrute pleno de este derecho.

No puede hablarse de Buen Gobierno cuando el Estado no ha invertido en planificación para hacer transparente y eficiente la gestión del agua. No pue-

de ser considerada la gestión del derecho humano al agua, dentro de los parámetros de Buen Gobierno cuando las decisiones no se aclaran y se ponen al examen público fundados en criterios oportunos de real conveniencia para la colectividad, cuando no encuentran los actos administrativos su asidero en las normas de la técnica, la razón y la ciencia.

No obstante el paso significativo del reconocimiento constitucional del derecho humano al agua, no ha resultado suficiente en lo que a una correcta gestión del recurso hídrico se refiere a la luz de los postulados del Buen Gobierno, por cuanto la efectividad y eficiencia para satisfacerlo y garantizarlo no tienen la suficiente firmeza en el ordenamiento y mucho menos sostenibilidad en las políticas públicas.

Corresponde ahora a la Asamblea Legislativa, decidir sobre el futuro jurídico del agua; los insumos existen en la corriente legislativa, así como la voluntad de esta Defensoría y de muchas Organizaciones No Gubernamentales en contribuir al proceso. Es sumamente importante que dotemos al país de un marco legal moderno y eficiente para proteger este recurso no sólo para nosotros, sino para el desarrollo de las futuras generaciones.

“Ya que entregué toda mi fuerza, pronto viene mi pensión”: el Buen Gobierno, la justicia y la semántica del pronto

“...una gestión pública de calidad es aquella que, además de ser legal, es transparente, eficiente, eficaz, responsable, inclusiva, desarrollada con equidad, que rinde cuentas y ha tomado participación, de una u otra forma, a las personas para determinar sus necesidades y responder a ellas. En consecuencia, los principios de legalidad, eficiencia y eficacia aplicables al momento de otorgamiento de una pensión, deben ser igualmente respetados, en cuanto a las revalorizaciones o actualizaciones de la misma, constituyendo una violación a los derechos de las personas pensionadas, cualquier dilación injustificada en la atención de las gestiones de actualización o revalorización de la pensión presentadas por las y los habitantes”

*Defensoría de los Habitantes,
Informe Anual 2006-2007*

Presentación

El deber encomendado al Estado de protección y garantía de los derechos humanos, ha generado la existencia de una institucionalidad que procure cumplir a cabalidad con dicho mandato. Para ello, la estructura organizativa estatal, así como la calidad de la gestión pública que se realice en las instituciones, viene a constituirse en un elemento fundamental para que las organizaciones logren la protección y desarrollo efectivo de los derechos.

El Buen Gobierno, entendido como “...aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho”,¹³ requiere una gestión pública que permita cumplir con los cometidos de mejoramiento, en general, de la calidad de vida de las personas.

Esta necesaria adecuación de la gestión pública a la protección efectiva de los derechos humanos, requiere que la legalidad administrativa a la que deben sujetar sus actuaciones las instituciones, sea acompañada de otra serie de principios que permiten distinguir una gestión pública de calidad, promotora y protectora de los derechos humanos, de aquella que no lo es.

La construcción de un Buen Gobierno, implica que el accionar público esté fundamentado en una serie de principios, tales como la legalidad, la responsabilidad, la equidad, la eficiencia, la efectividad, la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusividad. La aplicación, en conjunto, de estos principios generan un accionar administrativo que permite cumplir a cabalidad con el deber de protección y promoción de derechos encomendado al Estado, así como brindar una respuesta, en tiempo y contenido, a las demandas de las y los habitantes. Tal y como lo ha definido la Defensoría, “...una gestión pública de calidad es aquella que, además de ser legal, es transparente, eficiente, eficaz, responsable, inclusiva, desarrollada con equidad, que rinde cuentas y ha tomado participación, de una u otra forma, a las personas para determinar sus necesidades y responder a ellas”¹⁴.

Dentro del marco de aplicación efectiva de los Principios de Buen Gobierno en la gestión pública, corresponde incorporar en el presente Informe Anual, una visión retrospectiva del accionar de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), como administradora de diferentes regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

En casi 15 años de existencia de la Defensoría de los Habitantes, la protección de los derechos de las personas pensionadas ha constituido uno de los principales temas a considerar año con año, tal y como ha quedado plasmado en los diferentes Informes Anuales presentados ante la Asamblea Legislativa. El análisis de la gestión de la DNP, y de la aplicación efectiva de los Principios de Buen Gobierno, permite visualizar cómo ha incidido negativamente dicha gestión en

13 Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Junio 2007.

14 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2006-2007, Pág. 234

hacer efectivo el derecho humano que tienen las y los costarricenses a la pensión y su correspondiente revalorización.

Una recurrente violación por parte de la DNP al ordenamiento jurídico interno e internacional, constituye una anomalía tolerada que, definitivamente, debe erradicarse. El reto principal de la Dirección Nacional de Pensiones, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es lograr una gestión pública que modifique sustancialmente la violación de derechos que hasta ahora han sufrido las personas pensionadas, atendiendo, sin mayor demora, una deuda histórica y permitiendo trascender hacia una institucionalidad que atienda en tiempo y de forma eficiente las solicitudes de pensión, así como de las otras gestiones presentadas relacionadas con su pensión, tales como revalorizaciones, traspasos, etc.

Tal y como lo ha establecido la Sala Constitucional, al referirse al artículo 41 de la Constitución Política, el derecho de toda persona a una justicia pronta y cumplida no es un deber exclusivo de los órganos jurisdiccionales, sino una obligación de todos los órganos públicos. Este es precisamente el corolario del derecho a la “Libertad de Petición” y “Pronta Resolución” establecido en el artículo 27 constitucional, ya que al pedirse justicia se pide también que ésta sea PRONTA, es decir, dentro de plazos lógicos y razonables.

Señala la Sala Constitucional al respecto:

“... lo anterior no legitima jurídicamente a las administraciones públicas para que prolonguen indefinidamente el conocimiento y resolución de los asuntos que los administrados les han empeñado, puesto que, en tal supuesto los procedimientos se alargan patológicamente por causas exclusivamente imputables a éstas, siendo que los administrados no tienen el deber o la obligación de tolerar tales atrasos y dilaciones indebidas. El Derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política o a un proceso en un plazo razonable prescrito en el artículo 8, párrafo 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limita, en el Derecho Administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los proce-

*dimientos administrativos sean, igualmente, prontos, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados...”*¹⁵

Esta Justicia, exigida por las personas pensionadas, refiere a que la DNP rija sus actuaciones conforme al principio de legalidad, respetando todos y cada uno de los principios del Buen Gobierno. Es solo así como la DNP cumpliría con lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, mismo que resguarda el derecho a la pensión o jubilación de toda persona.

Corresponde entonces hacer una revisión de lo que ha sido la gestión administrativa de la DNP, cuáles son los principios del Buen Gobierno que se han violentado y cuál ha sido la intervención de la Defensoría en la protección de los derechos de las personas pensionadas. Todo lo anterior conviene ser complementado con una referencia al marco legal y constitucional que rige la materia de pensiones, así como una actualización de la labor que está realizando la DNP, y las expectativas, tanto de las y los habitantes, como de la Defensoría, que se tienen sobre el proceso de mejoramiento de la DNP actualmente promovido.

Marco jurídico del Derecho Humano a la Pensión.

El Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que:

“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”.

Asimismo, el Art. XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala:

“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

También, el Protocolo de San Salvador, en su Artículo 9, determina que la seguridad social debe contribuir a

¹⁵ Sala Constitucional. Voto N° 16961-2005.

que las personas obtengan los “medios para llevar una vida digna y decorosa”. Tomando en consideración que, en el caso de las pensiones, las mismas constituyen, en la mayoría de veces, la forma de atender las necesidades de las personas que las reciben, cobra especial relevancia cualquier negativa injustificada, dilación o desactualización de la misma, dado que afecta el patrimonio de las personas pensionadas, repercutiendo, indiscutiblemente, en su calidad de vida.

Adicionalmente, el Convenio sobre Seguridad Social, N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en 1952, y que entró en vigor en 1955, ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 4736 del 29 de marzo de 1971, señala que “*Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte...*” (Artículo 25).

Conviene tomar en consideración que tal y como lo establece la jerarquía de las fuentes normativas que nutren nuestro ordenamiento jurídico, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos tienen el rango superior a la ley ordinaria (artículo 7 constitucional) y se equiparan a las normas constitucionales (artículo 48 constitucional)¹⁶. En este sentido, los instrumentos Internacionales arriba consignados son de aplicación obligatoria por parte de Costa Rica.

Por su parte, la Constitución Política ha sido conteste con las regulaciones internacionales existentes. En ese sentido, el artículo 73 establece los seguros sociales en beneficio de las y los trabajadores, regulados por un sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, “*...a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine...*”.

Conviene señalar que la Ley N° 7935 (Ley Integral para la persona adulta mayor), definió el concepto de seguridad social como el “*conjunto de prestaciones sanitarias, sociales y económicas que contribuyen a dotar a las personas de una vida digna y plena*”¹⁷.

Ahora bien, derivado del régimen de seguridad social se contextualizan las prestaciones económicas denominadas pensión o jubilación, mismas que tienen su arraigo en el artículo 73 de la Constitución Política, anteriormente citado, así como en los instrumentos internacionales consignados.

La Ley N° 7935, estableció en su artículo 3, inciso g) el derecho que tiene toda persona adulta mayor

“(...) el ordenamiento jurídico es rico y suficiente en disposiciones que protegen el derecho fundamental a la pensión o jubilación que tiene toda persona. Asimismo, (...) el derecho humano a la pensión está íntimamente relacionado con otros derechos humanos de obligada garantía por parte del Estado, tales como el derecho a una vida digna, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, entre otros.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

a una mejor calidad de vida, imponiendo para ello al Estado la obligación de concederle **oportunamente** la pensión que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, “*haya contribuido o no a un régimen de pensiones*”. Conviene destacar que la normativa citada permita delinear un principio del Buen Gobierno de vital importancia en el caso del tema de pensiones, tal cual es la eficiencia y efectividad en el otorgamiento del derecho y su actualización.

La Sala Constitucional, establece el derecho a la pensión o jubilación como un **derecho subjetivo público**¹⁸ que requiere que sea otorgado por parte del Estado de forma eficiente y oportuna. Lo anterior considerando el efecto directo que tiene el disfrute de dicho derecho con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas pensionadas. De esta forma, del análisis de la normativa nacional e internacional vigente, se concluye que el derecho humano a la pensión requiere para su satisfacción efectiva, que dicha pensión sea otorgada en tiempo y la misma permanezca actualizada, de forma tal que las personas pensionadas no pongan en riesgo la satisfacción de sus necesidades por retrasos u omisiones de la Administración.

El derecho a la revalorización de la pensión ha sido establecido por la Sala Constitucional, al señalar que simultáneamente con el derecho a la pensión se adquiere, en ese mismo momento, “*...los beneficios que el régimen específico establezca, por ejemplo, el beneficio a que el monto de la pensión aumente año con año. Este beneficio no es una mera expectativa de derecho para quienes se jubilan cuando el beneficio está previsto, sino que es parte del derecho que han adquirido, y como derecho adquirido que es, resulta intangible para la ley posterior, que, en consecuencia, no puede válidamente suprimirlo, aunque sí puede mejorarlo*”¹⁹.

¹⁶ Sala Constitucional, Voto N° 2313-2005 del 9 de mayo de 1995.

¹⁷ Artículo 2° de la Ley Integral para la persona adulta mayor, N° 7935 de 25 de octubre de 1999.

¹⁸ Sala Constitucional. Resolución N° 1745-91.

¹⁹ Sala Constitucional, Voto N° 5718-93. (También Votos N°

En consecuencia, los principios de legalidad, eficiencia y eficacia aplicables al momento de otorgamiento de una pensión, deben ser igualmente respetados, en cuanto a las revalorizaciones o actualizaciones de la misma, constituyendo una violación a los derechos de las personas pensionadas cualquier dilación injustificada en la atención de las gestiones de actualización o revalorización de la pensión presentadas por las y los habitantes.

Dirección Nacional de Pensiones: un ejemplo de ineficiencia reiterada.

La Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, administra diferentes regímenes de pensión que involucra alrededor de 58.139 personas, de los cuales 51.396 pertenecen a pensiones de regímenes contributivos y 6.743 a regímenes no contributivos²⁰.

Conviene indicar que desde el momento en que la Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas, en el mes de octubre de 1993, la problemática vivida por las y los pensionados en relación con la gestión de su pensión, o bien por el pago de sumas adeudadas, por parte de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo, se convirtió en uno de los asuntos más recurrentes de atención por parte de la Defensoría. Desde esa fecha, ya los titulares de la DNP argumentaban exceso de trabajo acumulado y que la capacidad de respuesta institucional era muy limitada. Se indicaba entonces que *“...se están realizando importantes esfuerzos por modernizar los sistemas actuales, no obstante con el volumen de trabajo pendiente...es imposible finalizar la reforma de la Dirección Nacional de Pensiones...”*²¹

Es así como en el Informe Anual 1993-1994, presentado por la Defensoría de los Habitantes ante la Asamblea Legislativa, se concluyó:

*“En la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo existe una presa de alrededor de treinta y cinco mil solicitudes. Ello requiere una decisión formal y pronta. Se trata de expectativas de personas verdaderamente necesitadas, muchas de las cuales viven en la indigencia y que han adquirido -con el esfuerzo de su trabajo- su derecho a recibir un beneficio de jubilación por parte del Estado....”*²².

6464-94, 1500-96, 4289-07).

20 Datos brindados por la Dirección Nacional de Pensiones, mediante oficio del 21 de febrero del 2008, suscrito por la Directora Nacional de Pensiones.

21 (Oficio N° DNP-2268-93 de Danilo Ugalde Vargas, Director)

22 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 1994. Pág.

El 21 de marzo de 1995, el entonces Defensor de los Habitantes, realizó una visita a las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, recorrió las instalaciones ubicadas en el edificio de Barrio Turnón y recibió explicaciones generales de los funcionarios de la DNP sobre las perspectivas de corto plazo para lograr la actualización del trabajo en esa dependencia. En ese mismo año, se convino entre el Gobierno de turno y el partido mayoritario de oposición, mediante el llamado “Pacto Figueres-Calderón, en su cláusula VI.5 que el Poder Ejecutivo *“Pondrá al día el trámite de las solicitudes de pensión pendientes antes de julio de 1997”*.

Para el Informe Anual 1995, la Defensoría informaba sobre el incremento en las denuncias presentadas contra la DNP, señalando *“...la Dirección Nacional de Pensiones, órgano del Ministerio de Trabajo, se ha declarado incompetente para resolver la problemática planteada y el Ministro de Trabajo tampoco ha podido lograr una solución viable. Entre tanto el problema tiende a agudizarse al no lograr obtener los recursos necesarios para cubrir las pensiones autorizadas y las que esperan trámite”*²³.

Siendo que el tema de mala gestión por parte de la DNP, se agravaba con el pasar del tiempo más que mejorar, la Defensoría de los Habitantes dedicó en el Informe Anual del 1997, un apartado para exponer el tema como de atención prioritaria, reseñando en ese entonces cuáles eran los principales problemas identificados de la DNP, así como el incumplimiento constitucional y legal que dicha gestión estaba generando. Claramente se establece que dicho incumplimiento afecta irremediablemente el derecho a la pensión que tienen las y los costarricenses ubicados dentro del Régimen de Pensiones administrados por la DNP.

Se establece en el referido Informe que el problema trasciende los obstáculos administrativos, legales y fiscales que en múltiples oportunidades han alegado los encargados de la Dirección Nacional de Pensiones; identificándose problemas de orden estructural que se ven agravados en razón de intereses cortoplacistas y de carácter político-electoral²⁴.

Tomando en consideración que ya a la altura del año 1997, la Defensoría de los Habitantes tenía plenamente identificado que los problemas de la DNP iban más allá del contar con los recursos económicos para hacerle frente al pago de las pensiones y se ubicaban a un nivel de gestión, se hicieron una serie de recomendaciones que permitieran abarcar la atención de todas

192

23 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 94-95. Pág. 292

24 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 97. Pág. 30

las problemáticas detectadas. Se recomendó, entre otras cosas, el publicar los listados con la información de todas las solicitudes de pensión, ajustes, facturas de Gobierno y otras, pendientes. Esto con la finalidad de que los mismos usuarios fiscalicen el trámite seguido por su solicitud y evitar así, desorden administrativo, tráfico de influencias y corrupción.

Asimismo, en aras de lograr una mejora efectiva de la gestión de la DNP, la Defensoría recomendó establecer indicadores de productividad al personal que tiene a cargo el estudio técnico y financiero de los expedientes tramitados en la DNP, todo lo que permita más altas estándares de calidad y mejorar los tiempos de respuesta de los asuntos. La atención de forma apropiada de las personas usuarias de los servicios por parte de la DNP, fue una de las recomendaciones formuladas por la Defensoría, requiriendo que se le brinde información adecuada a las personas que acuden a la DNP.

Tomando en cuenta que el tema de resolver los serios problemas de gestión que presenta la DNP, se había plasmado por parte de la Defensoría de los Habitantes como de atención prioritaria durante el período 1998-1999, esta institución dio seguimiento a las múltiples denuncias presentadas y en atención al deber legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar por el buen funcionamiento del sector público, interpeló a las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo sobre las acciones inmediatas que se pretendían establecer para la búsqueda de una solución a esta problemática que, de una vez por todas, hicieran valer los derechos de muchos costarricenses que merecen recibir una pensión digna que cubra sus necesidades básicas.

En ese sentido, se le dio seguimiento al “Proyecto de Depuración Contable”, iniciado por la DNP y que consistía en establecer la situación real de cada uno de los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional. Para noviembre de 1998, se reportaba que la planilla de pensionados con cargo al presupuesto nacional comprendía 19,701 expedientes. De éstos, 12,903 (64.1%) se lograron depurar con dicho proyecto, según lo informado oportunamente por la DNP. Dicho en otras palabras, sobre este porcentaje se estableció quiénes estaban sobrepagados, y quiénes subpagados. La Defensoría se comprometió en esa oportunidad, a darle seguimiento a las labores que se realizaban para lograr la total depuración de expedientes y con ello mejorar la gestión de la DNP, exigiendo a las autoridades un cronograma de labores en el cual se establecieran las actividades que la Dirección Nacional de Pensiones ejecutaría durante el segundo semestre de 1999.

Pese al importante esfuerzo realizado por la DNP en la depuración de expedientes, para el período comprendido entre 1999-2000, la Defensoría hacía un llamado sobre la urgencia de que la DNP continuara con el proceso de depuración iniciado, así como la atención del problema relacionado con las deudas acumuladas por concepto de cuentas pendientes de ejercicios anteriores que no se pudieron reconocer en los ejercicios presupuestarios vigentes y que de conformidad con la normativa técnica y jurídica vigente, debían ser resueltas mediante una nueva solicitud por medio de lo que se denomina “Factura de Gobierno”.

La Defensoría de los Habitantes determinó que en los pagos realizados vía resolución y que se materializan en la confección de una factura de gobierno, se presentaban una serie de pasos ante diferentes instancias públicas entre las que se puede mencionar: Departamentos Legales de los órganos correspondientes, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Como es de suponer, en virtud de que cada caso debía ser tramitado individualmente por la administración activa, se ocasionaban serios retrasos en el reconocimiento del derecho. De ahí que en algún momento se optó por un procedimiento más expedito consistente en tramitar esas deudas vía planillas colectivas, de manera que se incluyera ya no individualmente a las personas acreedoras del derecho, sino a un grupo determinado de pensionados que finalmente se beneficiarían de un proceso más ágil y efectivo. No obstante, en determinado momento, dicho procedimiento fue suspendido por orden del Ministerio de Hacienda por cuanto, según se indicó, la legislación vigente no permitía el pago por esta modalidad y se estimaba que la promulgación de un decreto que validara el mecanismo vía “planilla” acarrearía mayores costos y demandaría más tiempo en relación con el procedimiento de “Factura de Gobierno”.

Ante esta situación, tomando en cuenta la afectación directa a las y los demandantes de servicios de la DNP, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social que analizara la posibilidad de reactivar el mecanismo de “planilla colectiva” y de esta forma lograr mayor agilidad en los pagos. El señor Ministro, en atención a la anterior solicitud, mediante oficio N° DMT-192.00 del 22 de febrero del 2000 indicó que se reactivaría el mecanismo de planilla colectiva, procurando solucionar la problemática denunciada. De conformidad con lo indicado por el señor Ministro, esta disposición beneficiaría a los pensionados de los diferentes regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. La Defensoría se comprometió a darle seguimiento a la implementación de dicho mecanismo, así como

a la mejoría en la gestión de pago de las facturas de gobierno.

Para el período 2001-2002, la Defensoría consignaba en su Informe Anual el impacto que la mala gestión de la DNP había traído a nivel inclusive de la Administración de Justicia. En ese sentido, se hacía referencia a la denuncia recibida por el exceso de asuntos y la dilación en su resolución del Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito Judicial²⁵.

Como resultado de la investigación realizada, la Defensoría recomendó al Consejo Superior del Poder Judicial²⁶ analizar la pertinencia de que el Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José actúe como jerarca impropio administrativo de la Dirección Nacional de Pensiones, teniendo en cuenta que el impacto de esta competencia en su labor afecta la prestación del servicio de Administración de Justicia que le es propia. El Poder Judicial informó a la Defensoría que el volumen de los casos y su retraso, se debía en gran parte a la negativa de la Dirección Nacional de Pensiones de acatar los lineamientos que ha ido brindando el Tribunal de Trabajo. Se concluía que:

*(...) Es entonces la actuación de la Dirección Nacional de Pensiones la que ha generado el volumen incontrolable de asuntos de esta naturaleza en el Tribunal de Trabajo*²⁷.

De esta forma, se empieza a visualizar el impacto que una mala gestión pública genera sobre otros órganos del Estado, en este caso los órganos jurisdiccionales. Esta afirmación queda sobradamente ratificada al conocer el incremento en el número de Recursos de Amparo contra la DNP que ha venido conociendo la Sala Constitucional; problemática reconocida por la Sala en el Voto N° 2005-02747, indicando, entre otras cosas, lo siguiente:

“Es un hecho público y notorio que la Dirección Nacional de Pensiones viene enfrentando y arrastrando una difícil situación respecto a la tramitación célere, eficiente y eficaz de los procedimientos administrativos incoados por los interesados ante ese órgano administra-

tivo que contenga algún pedimento relativo a la materia de jubilaciones que son de su competencia”.

“Así, la Defensoría dio una especial atención a las denuncias presentadas por las y los habitantes con una condición especialmente agravada de vulnerabilidad, sea por carecer de cualquier otro recurso más que la pensión para su subsistencia o la de su familia, o por estar la persona en condiciones adversas de salud que le impidiera darle seguimiento a la gestión presentada, o bien, que requiriera su urgente resolución. En ese sentido, en el Informe Anual 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes hizo especial referencia al problema presentado en el otorgamiento de pensiones por viudez”

Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2004-2005, pág. 223.

Conviene asimismo señalar que la Contraloría General de la República, emitió también una serie de informes dirigidos a la DNP, en los cuales se refiere a los problemas de gestión que dicha dependencia ha presentado²⁸.

En los años siguientes, la Defensoría continuó recibiendo las denuncias presentadas por las y los habitantes contra la DNP sin que se pudiera determinar que las acciones correctivas que se habían anunciado, y otras tomadas por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respecto a la labor de la DNP, hubieran tenido un impacto significativo en la tramitación de los asuntos de su competencia.

Se planteó cuál era el tratamiento que está dando la DNP a dos aspectos específicos: las solicitudes de pensión por viudez y el cobro de cuentas pendientes de las viudas y los viudos. Con la intervención de la Defensoría se logró determinar un grado importante de descoordinación y procedimientos aislados por parte de varias instancias administrativas del MTSS que participan en los procesos de atención de este tipo de solicitudes. La DNP no cuenta con información oportuna y confiable en relación con las solicitudes de las viudas y viudos, y su atención oportuna. La Defensoría de los Habitantes consideró que la Dirección Nacional de Pensiones debía cumplir con su obligación de ejercer el servicio público con parámetros de “Buen Gobierno”, al considerar no sólo el retraso en la resolución de las solicitudes de pensión por viudez y de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, sino también por el hecho de no contar con elementos básicos para realizar una gestión acorde con las necesidades de las y los usuarios de los servicios.

25 Expediente No. 10941-22-2001

26 Oficio N° 10007-2001-DHR, del 20 de diciembre del 2001.

27 Oficio fechado 19 de febrero del 2002, suscrito por el Juez Coordinador del Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito Judicial.

28 Informes: FOE-SO-278 13 de agosto 2001; FOE-SO-381 del 30 de octubre 2001; FOE-SO-10/2001 del 30 de octubre del 2001; FOE-SO-3/2001 del 13 de agosto, 2001; FOE-SO-146.

En esa oportunidad, se insistió en que los jefes debían asumir su responsabilidad y ejercer el control y la supervisión sobre los responsables de la Dirección Nacional de Pensiones, para que se determinaran las causas de la violación de derechos a personas que perdieron a sus cónyuges y que lo único que están solicitando es lo que por ley les corresponde. Además, se indicó que no era permisible que se siguieran violentando los derechos de estas personas y no se pusiera un límite al trabajo que, desde el punto de vista de la Defensoría, resultaba ineficiente e ineficaz.

Durante el período comprendido entre el año 2005 y 2006, las denuncias contra la Dirección Nacional de Pensiones no disminuyeron. Esto generó la necesidad de demandar en el Informe Anual 2005-2006, soluciones urgentes y definitivas para una problemática añeja, ampliamente documentada por todos los órganos de control y jurisdiccionales, sin que los diferentes Gobiernos de turno pusieran el empeño necesario para solucionar el problema.

En esa oportunidad, la Defensoría denunciaba:

“ Del contacto directo con las autoridades de la DNP y del propio Despacho ministerial, se establecieron procedimientos que lo único que buscaban eran ser parte de la solución; sin embargo, los cambios constantes de Director, los proyectos de orden informático que no han llegado a feliz término, la legislación abundante, y la falta de una verdadera prioridad por parte del Estado costarricense en la búsqueda del buen servicio de la DNP, no hacen más que recalcar la frase que en algún momento se ha utilizado para exponer lo que acontece en esa unidad de servicio público y se resume en que en la DNP “los derechos no se piden, se mendigan”²⁹.

Dada la complejidad de una problemática que, para su solución requiere ya no solo la decisión de las autoridades de la DNP, sino las de más alta jerarquía del Gobierno de la República, así como la intervención legislativa, la Defensoría sugirió a las y los señores Diputados:

“...que se analice en forma prioritaria la reforma legal pertinente que permita separar a la DNP de la estructura orgánica del MTSS y se defina una opción viable que le permita instalar un sistema de información automatizado ágil y confiable que a su vez represente un pilar fundamental para la prestación de un servicio acorde con las necesidades de las

personas adultas mayores que diariamente acuden a la DNP”³⁰.

El Informe Anual 2006-2007³¹, recordó a las y los señores Diputados que la intervención de la DNP se postergaba sin que se vislumbraran soluciones al respecto. Indicaba la Defensoría:

“...La misma Sala Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada en cuanto a que la DNP no puede seguir alegando falta de medios ni de personal para justificar once años de no pago de actualización de pensiones, que deviene en una afectación directa de los derechos e intereses del gremio que día a día solicitan los servicios de esa unidad administrativa del Estado. Resulta lamentable saber que 760 afiliados de ASPHAL han fallecido en la última década, sin que hayan visto resuelto el problema denunciado, lo cual constituye un verdadero drama humano que golpea sensiblemente a todo el gremio, a sus familias, e incrementa el grado de frustración y de desconfianza en el Estado de derecho del país”³².

En esa oportunidad, la Defensoría informó sobre una problemática denunciada por la Asociación de Pensionados de Hacienda y Asamblea Legislativa (ASPHAL), en relación con el conflicto surgido a partir de la aplicación de los aumentos semestrales por costo de vida. Sobre el tema, la Defensoría sirvió de facilitadora de comunicación entre las partes promoviendo una serie de reuniones técnicas, tal y como posteriormente se detallará.

Luego de realizar un recorrido por lo que ha sido la intervención de la Defensoría en el tema de protección del derecho humano a la pensión que tienen las y los habitantes, específicamente de aquellos regímenes de pensiones administrados por la DNP, conviene, referirse a cuáles han sido los avances logrados en el presente período, en el conocimiento y resolución de la problemática de la DNP.

Situación actual de la DNP.

La Defensoría consignó en su Informe Anual 2006, la urgencia de que el Gobierno de la República tomara acciones definitivas en punto a la DNP, y se dio a la tarea, durante el 2007, de buscar un acercamiento con

²⁹ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2005-2006. pág. 147

³⁰ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2005-2006. pág. 149

³¹ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2006-2007. pág. 271 y ss.

³² Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2006-2007. Pág. 271.

las autoridades de gobierno que permitiera, no solo exponer la situación de la DNP y su afectación en perjuicio de las y los pensionados, sino también, la urgencia de que se tomaran decisiones que permitieran solventar de forma definitiva la problemática denunciada.

En ese sentido, en el mes de marzo del 2007, la Defensora de los Habitantes, visitó al Ministro de Trabajo, exponiendo su preocupación por la recurrencia de las denuncias recibidas, y por lo que consideró, una inercia violatoria de los derechos de las y los pensionados. En esa oportunidad, las autoridades del Ministerio de Trabajo, ofrecieron a la Defensoría exponer las acciones que se tenían planificadas para avanzar en la solución de la problemática denunciada. Posteriormente, los entonces Director de Pensiones y Viceministro de Trabajo, visitaron la Defensoría, donde se refirieron a la problemática específica planteada por ASPHAL; así como a la problemática general de la DNP. Se reconoce en esa oportunidad, que la DNP atraviesa una situación de inercia administrativa, especialmente reflejada en el proceso de emisión de resoluciones administrativas (facturas de gobierno) y una capacidad instalada (recurso humano e informático) insuficiente para la cantidad de trámites pendientes de resolución.

Asimismo, el entonces Director de Pensiones informó sobre un proceso de revisión que finalizó el 04 de abril del 2007, implementado por el Departamento de Pagos y el Núcleo de Servicio al Cliente, estableciéndose en el archivo del Departamento de Pagos un estimado de 1175 expedientes pendientes de revisión, en donde existían votos vencidos sin ser resueltos desde el año 2001. Lo anterior generó un proceso inmediato de atención de dichas sentencias constitucionales, pero al mismo tiempo, bajo las condiciones de capacidad instalada implicaba una imposibilidad de solución de los nuevos Votos notificados dentro del plazo de un mes que en este momento se emitían por parte de la Sala Constitucional, frente a los cuales y en un buen porcentaje, se encararía la posibilidad de desobedecer los mismos, no por negligencia voluntaria sino por la situación de la DNP que se limita a poder responder en el plazo ordenado.

El 9 de mayo del 2007, el Defensor Adjunto de los Habitantes, se reunió con la Vicepresidenta de la República, así como con autoridades de la DNP, donde nuevamente se expuso la urgencia de que la Administración tomara acciones urgentes tanto para solventar la problemática general, como para atender asuntos puntuales que habían sido postergados.

En esa oportunidad se indicó que el asunto sería puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno. Asimismo, se instauró una comisión entre autoridades

de la DNP, el Ministerio de Trabajo y ASPHAL, coordinada por la Defensoría para analizar la problemática puntual de ese grupo de pensionados.

Mediante Sesión Ordinaria N° 46 del 23 de mayo del 2007, el Consejo de Gobierno recomendó una reestructuración profunda y fuerte de la DNP, que contemplara por un lado, cambios en la estructura organizacional y recurso humano y por otro lado, el fortalecimiento de la plataforma informática, con lo cual se evitaría la realización de procesos manuales que generan los acumulados y que a la postre llevan a los pensionados a acusar ante la Sala Constitucional a la Dirección Nacional de Pensiones por omisión en la atención de sus solicitudes.

De esta forma, se inició el proceso de modernización encomendado por el Consejo de Gobierno, para lo cual la Dirección Nacional de Pensiones³³ estableció como los principales problemas a afrontar, los siguientes:

- **Insuficiente capacidad instalada para atender la demanda de usuarios:** se determinó que específicamente el problema se ubica en el cálculo de reajustes del 23% de pensionados (Hacienda, Registro Público, MOPT y Comunicaciones); en la presa de facturas por pagar y en el aumento de Recursos de Amparo, Votos y Desobediencias.
- **Débil gestión técnica y operativa:** ocasionada por una normativa dispersa, un deficiente manejo de archivo de expedientes y una alta rotación de personal.

Para atender esta problemática se planteó una propuesta de automatización de la DNP. Esta automatización se pretende realizar mediante dos proyectos a saber: a) Proyecto de desarrollo de un sistema de revalorización automática de pensiones de 4.000 expedientes, para lo cual se contrató a la empresa PRIDES; y b) Proyecto de Modernización del Archivo: digitalización, indexación y seguimiento de expedientes, contratado a la empresa APLICOM.

En el mes de diciembre del 2007, funcionarios de la Defensoría se reunieron en la DNP con la nueva Directora de Pensiones, estableciéndose un procedimiento de reunión mensual para que se informara sobre los avances en el proceso de modernización de la DNP, así como para conocer los casos puntuales de urgente atención. En esa oportunidad, se solicitó a la Directora Nacional de Pensiones se remitiera un cro-

³³ Según consta en Oficio fechado 12 de marzo del 2008, suscrito por el Ministro de Trabajo y el Ministro de la Coordinación Institucional y dirigido a ASPHAL, con copia a Defensoría de los Habitantes.

nograma sobre las acciones puntuales que se estaban realizando, a efecto de que, tanto las organizaciones de pensionados como la propia Defensoría, pudieran darle seguimiento al proceso.

La Defensoría tuvo acceso al informe de seguimiento de los proyectos presentado por la Directora Nacional de Pensiones al Ministro de Coordinación Institucional y de los términos de dicho oficio se desprendía, entre otras cosas, que la Administración actual ha realizado esfuerzos y ha contratado servicios para cumplir con las instrucciones del Consejo de Gobierno; sin embargo, también se observó un condicionamiento relacionado con la dependencia al trabajo de las empresas contratadas, la obtención de información, y la actitud que asuman las y los pensionados, principalmente en cuanto a la presentación de recursos de amparo, para que el problema pueda solucionarse. Ante esta situación, la Defensoría acudió al Ministro de la Coordinación Institucional para denunciar la urgencia de hacer del proceso de mejoramiento de la gestión de la DNP, un proceso sostenible que brinde resultados satisfactorios en el menor tiempo posible.

Es así como en reunión sostenida con el Ministro de Coordinación Interinstitucional, el 17 de marzo del 2008, la Defensora de los Habitantes informó sobre la intervención de la Defensoría en la problemática general de la DNP y la preocupación de que a este problema no se le haya dado una pronta solución. La Defensoría hizo ver al señor Ministro la necesidad de contar con un mecanismo de control y fiscalización que permitiera a las autoridades del gobierno y a la misma Defensoría tener algún grado de certeza de que efectivamente para octubre o noviembre del presente año, se podría contar con los dos productos en los que se está actualmente trabajando, sea digitalización de expedientes y la revalorización automática de los expedientes.

El señor Ministro, indicó que le parecía lógica y razonable la posición de la Defensoría y que estaría poniéndose en contacto con las autoridades del Ministerio de Trabajo para conversar con ellos sobre este asunto, con el fin de poder informar al Consejo de Gobierno sobre los términos de la conversación con la Defensoría, así como del mecanismo de control y fiscalización que debería implementarse con un cronograma de acción.

El 27 de marzo del 2008, en reunión con la Directora Nacional de Pensiones, se informaba sobre el hecho de que aun cuando se habló de 4.000 expedientes inicialmente, se hacía necesario digitar y automatizar unos 4.000 más. Eso también implica depurar estos 4.000 expedientes adicionales y aplicar lo que se define como indexación (apertura de casillas dentro

del sistema de registro de trámites). Para realizar este trabajo, se estimó una suma global de 67 millones de colones, misma con la que no cuenta la Dirección Nacional de Pensiones.

El 4 de abril del 2008, en reunión sostenida con el Ministro de la Coordinación y con la presencia de pensionados y pensionadas agremiados a ASPHAL, así como del Viceministro de Trabajo y la Directora Nacional de Pensiones, se expuso cuáles eran las necesidades y requerimientos de la DNP para cumplir a cabalidad con los compromisos planteados, de forma tal que se tradujera en un efectivo mejoramiento de la gestión.

La Defensoría rescató los esfuerzos que el presente Gobierno está realizando para atender la problemática de la DNP. Asimismo, se reiteró en la referida reunión la urgencia de que el mejoramiento de la gestión de la DNP se vea como un problema de interés público, en el cual deben colaborar las distintas autoridades de gobierno involucradas, sea los Ministerios de Trabajo, de Hacienda, etc.

El Ministro de la Coordinación, requirió un tiempo corto y determinado a efecto de realizar las consultas necesarias para determinar la posibilidad de contar con los recursos financieros que permitan a la DNP atender los proyectos eficaz y eficientemente, de forma tal que el proyecto de automatización de la DNP abarque 8.000 expedientes.

Al respecto, la Defensoría insistió en la necesidad de que el Gobierno de la República no escatimara esfuerzos ni recursos para que los proyectos iniciados puedan abarcar la mayor cantidad de expedientes posibles, de manera que se tenga una efectiva incidencia en la gestión tanto ordinaria como de atención de los principales problemas que se ha determinado, tiene la DNP.

Conviene hacer referencia a que en el informe citado, remitido por los Ministros de Trabajo y de la Coordinación Interinstitucional a ASPHAL, se señalan como logros obtenidos en el mejoramiento de la gestión de la DNP entre el 2006 y el 2007, según lo señala el Cuadro 1.2:

En reunión sostenida con el Ministro de la Coordinación Interinstitucional el 6 de mayo del 2008, se informó que se está en espera de que se confirme la fuente de donde se tomarán los recursos requeridos por la DNP para llevar a buen término los proyectos referidos con los 8.000 expedientes. Asimismo, tomando en cuenta que ha existido variación en los plazos inicialmente planteados por la DNP, para contar con las revalorización automáticas y la digitalización de expedientes,

se requirió tanto por parte de la Defensoría como de ASPHAL, un cronograma definitivo que permita la fiscalización de su cumplimiento, mismo del que se está en espera al momento de la elaboración de este informe.

Caso específico ASPHAL:

La Asociación de Pensionados de Hacienda y del Poder Legislativo (ASPHAL), requirieron la intervención de la Defensoría, para que se procediera a analizar lo que consideran, una aplicación de normativa injusta por parte de la DNP, en perjuicio de sus agremiados.

Paralelo al seguimiento realizado sobre el proceso de mejoramiento general de la DNP, desde el mes de mayo 2007 hasta el mes de julio 2007³⁴ inclusive, la Defensoría facilitó una comisión en la que estuvieron presentes representantes de ASPHAL, el Ministerio de Trabajo, la DNP y la SUPEN. Este espacio permitió analizar la principal causa del problema, relacionado con el 23% de la población de pensionados que administra la DNP (58.139 personas) y que para febrero del 2008 significaban 13.581 personas con un trámite pendiente de resolución, definidos técnicamente como aquellas personas con “*metodologías especiales de revalorización*”.

Producto de los insumos surgidos de las reuniones realizadas, en enero del 2008, la Defensoría emitió un informe final con recomendaciones donde expuso con claridad su posición, luego del análisis y estudio de los distintos argumentos presentados por todas las partes, es decir, la DNP, la SUPEN, la Auditoría del Ministerio de Trabajo, el Viceministro de Trabajo y por supuesto ASPHAL.

En el análisis y estudio de los procedimientos de revalorización también identificados como revalorizaciones por diferencia y por porcentaje, se consideraron las posiciones asumidas por la DNP, la Superintendencia de Pensiones, la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y los representantes de los pensionados. Asimismo, se hizo énfasis en distintos criterios emitidos por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, mismos que han sido de interpretación muy diversa por parte de las instituciones y dependencias citadas, sin que exista un criterio unificado sobre la revalorización que debe prevalecer en cuanto

a los ajustes por costo de vida que le corresponde a los pensionados.

**CUADRO No. 1.2
COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN**

Concepto	2006	2007	Cambio Porcentual
Estudios Contables ^{1/}	692	1,800	160.12%
Estudios Legales	538	1,127	109.48%
Facturas Pagadas ^{2/}	427	751	75.88%
Resoluciones Ministro	603	1,059	75.62%
Cambios ^{3/}	7,488	9,956	32.96%

Fuente: *Elaboración propia con datos del Departamento de Desarrollo*

1/ Total de estudios, incluyen de subpago, sobrepago o a derecho

2/ Se refiere a las facturas enviadas a financiero para pago

3/ Corresponde a los cambios generados por la actualización de pensión

La ASPHAL defiende la tesis de que tratándose de un mismo puesto, esos ajustes no deberían reflejar ninguna diferencia en cuanto al número de colones que se debe reconocer a los pensionados ordinarios y los extraordinarios, entendiéndose por éstos a quienes se pensionan con el 100% y aquellos que se pensionan en forma proporcional por no haber completado los 30 años de servicio laboral. Esto considerando que el costo de vida afecta por igual a los pensionados y lo que hacen esos ajustes al monto de la pensión es mantener el poder de compra de ambas categorías de beneficiarios.

La ASPHAL insiste en que este tipo de incrementos al monto de la pensión debe observarse integralmente, es decir, se debe tener en cuenta que el pensionado proporcional tiene una base menor debido a la deducción que se le aplicó cuando se le otorgó la pensión por los años no laborados y de ahí, según ASPHAL, no es posible comparar los mismos incrementos respecto a bases distintas ya que si se aplica el mismo porcentaje de aumento para ambos tipos de pensiones, representará más colones para quien tenga una base mayor, y si aplican los mismos aumentos en términos de colones para ambos, representará un porcentaje mayor para quien tenga una base menor. Por esta razón, ASPHAL compara el incremento de la pensión como tal, respecto del incremento del índice de precios al consumidor que afecta por igual al pensionado que laboró 30 años y para quien laboró menos tiempo y por lo cual resulta de medular importancia responder la siguiente interrogante: ¿Cuál sería el incremento en colones que requiere una pensión 100% para adquirir un producto de la canasta básica y cuánto requeriría un pensionado proporcional para comprar el mismo producto? Lo anterior, tomando en cuenta que se trata incrementos de costo de vida para puestos idénticos.

³⁴ Se realizaron cuatro sesiones de trabajo en la Defensoría de los Habitantes los días: 22 de mayo; 4 y 25 de junio y 6 de julio del 2007.

La ASPHAL reclama un trato similar al que opera para un incremento absoluto donde ambas categorías de pensionados (100% y proporcional) reciben el mismo número de colones. Las autoridades gubernamentales, aclaran que en los ajustes por costo de vida no está de por medio ninguna metodología sino una compensación al poder de compra y en el caso de los montos absolutos, fue la PGR la que dispuso que cuando el incremento fijado por el Gobierno se definiera como un monto absoluto, se debía aplicar el mismo número de colones a los pensionados, independientemente de su condición de pensionado ordinario o extraordinario.

Esta posición de la ASPHAL, no es compartida por las autoridades gubernamentales, basándose en que si la canasta básica aumenta, por ejemplo, en un 10% significa un ajuste en términos absolutos de 10 colones para una pensión de 100 colones, mientras que ese mismo incremento de un 10% sobre una pensión de 150 colones equivaldría a 15 colones en términos absolutos. Ello significaría que la pensión proporcional no estaba disminuyendo su poder adquisitivo ya que el ajuste se estaría dando en el mismo porcentaje que aumento la canasta básica. Además, los incrementos para una pensión proporcional no se realizan al puesto sino al monto de la pensión que se otorgó cuando el trabajador decidió cesar sus funciones como funcionario activo. Consecuentemente, sus ajustes futuros deberán ser proporcionales, dando como resultado incrementos diferentes para personas que laboraron 30 años y para quienes laboraron menos tiempo.

Desde esa perspectiva, se estaría respetando el principio de legalidad, ya que ante la contundencia de la PGR sobre este punto se emitieron las directrices 016-2006 y 001-2007 por parte de la DNP, entre otras cosas, establecer el tratamiento que se debe dar a los incrementos de pensión en términos absolutos. Esto es importante señalarlo tomando en cuenta que del análisis y estudio que se realiza de los diferentes pronunciamientos de la PGR y la Sala Constitucional, no se observa una referencia específica a un ajuste por diferencia que signifique autorizar - como consecuencia de un aumento porcentual por costo de vida - el mismo número de colones a los pensionados ordinarios y los extraordinarios.

Lo anterior, resulta importante ya que la metodología por diferencia para hacer frente a los ajustes por inflación, originaría un incremento porcentualmente mayor en las pensiones de aquellas personas que no cumplieron con los 30 años de servicio, lo que implica que esas personas estarían recibiendo una compensación mayor a la inflación, lo cual no resultaría lógico ni justo, si se toma en cuenta que existen diferencias en la base de cálculo debido al origen de las pensiones. Un ejemplo que se utilizó en las reuniones de los re-

presentantes gubernamentales y la ASPHAL fue el de una persona con una pensión de 150 colones (100%) y otra que en condición proporcional recibe la suma de 100 colones por ese mismo concepto, a las cuales habrá que ajustarles el porcentaje de inflación calculado en un 10%. Con simples cálculos se definiría que la persona con un monto de pensión de 150 colones le correspondería un ajuste de 15 colones para mantener su poder adquisitivo mientras que quien recibe 100 colones le correspondería un ajuste de 10 colones. Esto significa que, dependiendo de la situación particular de las personas, específicamente el monto de su ingreso, así será el porcentaje de ajuste que recibirá y, consecuentemente, el resultado significaría un monto en colones distinto.

Obsérvese lo indicado por la PGR en el Dictamen número C-147-2003 del 26 de mayo de 2003, que a pesar de referirse a los regímenes de Obras Públicas y de Comunicaciones, resulta de utilidad para efectos de este análisis.

“...En otros términos, la duda consiste en determinar si a una persona que se le otorgó una pensión proporcional, debe aplicársele también proporcionalmente el porcentaje o la suma fija que se acuerde como incremento a los servidores activos. Analizado el punto – al menos en lo que se refiere a los regímenes de Obras Públicas y Comunicaciones sobre los cuales se nos consulta, y no a otros, como el del Magisterio Nacional, que por su complejidad requiere un estudio aparte – debemos indicar que no encontramos justificación para que las pensiones otorgadas en proporción a los años de servicio se revaloricen con un porcentaje o en un monto inferior al que se revalorizan las pensiones otorgadas con base en treinta años de servicio. Al respecto, debe tomarse en cuenta que al momento de fijar inicialmente la pensión de quienes no alcanzaban los treinta años de servicio, se disminuyó su monto en forma proporcional a los años servidos, y si la revalorización de este tipo de pensiones se hace tomando en cuenta el aumento al costo de vida, tal aumento afecta en el mismo porcentaje el monto de las pensiones que fueron otorgadas con base en treinta años de servicio, como el de las que fueron aprobadas tomando en cuenta una cantidad menor (...). Por lo anterior las pensiones de los regímenes en estudio que fueron otorgadas en forma proporcional a los años de servicio, deben revalorizarse con el monto o porcentaje total acordado para los servidores activos por aumento en el costo de

vida, y no aplicando proporcionalmente ese monto o porcentaje.”

Lo anterior, se complementa con lo establecido por la Sala Constitucional en el Voto N° 5817-93 de las 17:03 horas del 10 de noviembre de 1993, en donde se indicó que el pensionado extraordinario no se encuentra en la misma condición que el pensionado ordinario y cabe con respecto a él, hacer diferenciación al momento de aplicar el aumento por concepto de costo de vida, sin que se vulnere alguna disposición constitucional. Desde el punto de vista de la Defensoría, lo indicado por la Sala no hace otra cosa que respaldar la tesis de que puede existir diferencia en el reconocimiento de los colones que eventualmente podrían recibir los pensionados extraordinarios respecto a los ordinarios; sin embargo, lo que no podría justificarse es que se apliquen, como en algún momento sucedió, montos absolutos distintos o porcentajes diferentes a los acordados por el Gobierno de la República por concepto de costo de vida.

Por otra parte, e independientemente del análisis jurídico realizado sobre este tema, no resulta lógico lo que se está presentando con las comparaciones que se pueden realizar producto de la aplicación de las directrices 011-2005 y 319-1998, emitidas por la Dirección Nacional de Pensiones. Existen algunos ejemplos de pensionados proporcionales (personas que laboraron durante quince años y se acogieron a su derecho) cuya diferencia original respecto al pensionado ordinario se estableció en un 50% que variaría sustancialmente dependiendo de la directriz que se aplique.

De conformidad con lo dispuesto en la directriz 011-2005, la diferencia absoluta definida originalmente sería la que se mantendría en el tiempo cuando se decretara algún ajuste al monto de la pensión, dando como resultado una diferencia significativa entre el porcentaje original de la pensión proporcional respecto a la pensión ordinaria que en algunos casos fue de alrededor de un 50% y con el transcurso del tiempo podría acercarse al 100% del monto de la pensión ordinaria. Según lo indicado, la Defensoría apoyó la tesis de las autoridades gubernamentales y de supervisión en cuanto al procedimiento que debía seguirse a la hora de ajustar los montos de las pensiones cuando el Poder Ejecutivo decretara un ajuste por costo de vida.

La Defensoría no comparte el criterio de ASPHAL en el sentido de que la directriz 011-05 lo que pretendía era dimensionar los alcances de la resolución N° 319-98, ya que la misma establecía con claridad que esta última no sería aplicable a los regímenes de pensiones de Hacienda que venían aplicando el procedimiento por diferencia. Asimismo, y como resultado del análisis y estudio de la aplicación de la directriz N° 011-95, no resulta de recibo para la Defensoría la posibilidad de rescatar el articulado de dicha resolución, tomando en cuenta lo ilógico que resultaría el hecho de que una pensión proporcional pudiera, mediante la aplicación de los ajustes por el método por diferencia, llegar a acercarse a la pensión ordinaria o total.

Situación distinta se suscitó alrededor de los derechos adquiridos que reclama ASPHAL. En relación con este asunto, la Defensoría concluyó que la revalorización de las pensiones constituye un derecho humano que se adquiere al momento en que se reconoce el derecho a la pensión cuyo objetivo es preservar su valor en el tiempo. Esta definición, en muchos de los casos planteados por ASPHAL, no ha sido respetada por la DNP y con su proceder ha creado un clima de inseguridad jurídica respecto al derecho de los pensionados de obtener lo que les corresponde en materia de ajuste al monto de su pensión.

“La Defensoría es del criterio de que en el presente caso la DNP no ha respetado los derechos adquiridos de terceros de buena fe, ni la garantía del principio constitucional de irretroactividad. Consecuentemente, debería revisar su actuación y modificarla a efecto de que se respeten las situaciones jurídicas consolidadas, de manera que la aplicación de las directrices se realicen a partir de su publicación y hacia futuro. Tómese en cuenta que ASPHAL no está defendiendo casos donde estén de por medio normas mal aplicadas, ni revaloraciones incorrectas ya que son conscientes que, de existir, se deberían tomar las acciones administrativas que correspondan.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

La emisión de la directriz número 319-98 del 17 de agosto de 1998, constituye un elemento distorsionador que ha originado inseguridad jurídica a un conglomerado de personas que acuden a la DNP en demanda de sus derechos. Obsérvese que la misma no fue suficientemente clara en cuanto a la metodología a utilizar, no tomó en cuenta el procedimiento que se había aplicado antes de 1996, ni las consideraciones que justificaran con claridad el cambio en las reglas para aplicar las revalorizaciones al monto de las pensiones.

Este no es un caso aislado de vulneración de derechos por parte de la DNP, tómese en cuenta que no sólo ASPHAL ha denunciado, entre otras cosas, la negligencia, el mal trato y el atraso en los trámites a los que comúnmente tiene que acudir el demandante de servicios de esa unidad administrativa del MTSS. Basta con hacer mención a la problemática alrededor de lo que comúnmente se ha definido como “factura de gobierno” que no hace más que establecer el

procedimiento de cobro de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, todo lo cual ha sido expuesto en los informes que anualmente la Defensoría presenta ante el Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, la Defensoría le recomendó³⁵ al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, reconsiderar su posición respecto a los derechos adquiridos y el principio constitucional de irretroactividad de los pensionados proporcionales que adquirieron su derecho a la pensión y su respectiva revalorización antes de la promulgación de la directriz N° 319-98 de 17 de agosto de 1998. Cabe indicar que esa recomendación fue reconsiderada por el Ministerio y, en estos momentos, se encuentra en fase de resolución.

“La Defensoría de los Habitantes ha sido consciente en que el problema de la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS es un asunto complejo, cuyas causas están debidamente identificadas. Actualmente, se vislumbra una esperanza, la misma que en otras oportunidades ha sido anunciada a las y los pensionados, pero que con el tiempo se pierde entre la injusticia de un sistema burocrático que ha dejado al ser humano de lado, para establecer como prioridades muchas otras, distantes de la labor que dio nacimiento a instituciones como la DNP.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

Reflexiones.

El tortuoso mejoramiento de la gestión de la DNP, ha significado para las y los pensionados más de una década de espera, así como una constante violación a su derecho a la pensión y correspondiente revalorización en forma oportuna, y a que se atiendan en tiempo y forma las gestiones que las y los pensionados presentan.

La ineficiencia de la DNP ha generado un peligroso círculo vicioso: los pensionados ven violentados sus derechos, por ello acuden a las instancias judiciales, éstas condenan a la DNP y ésta para acatar los fallos judiciales desatiende la actividad ordinaria; eso genera más amparos y de nuevo al punto de partida, donde es característico, tal y como ha venido repitiendo la Defensoría, la violación a los derechos humanos de las personas que acuden a solicitar los servicios de esa entidad.

Ante esta realidad, la Defensoría se pregunta: ¿Cómo romper ese círculo? ¿Pidiendo a los pensionados que no denuncien? Parece que esa no es la medida, máxime considerando que les asiste el derecho. ¿Fortaleciendo la labor de la DNP? Para ello es criterio de esta Defensoría que definitivamente se requiere de un esfuerzo coordinado que va más allá del Ministerio de Trabajo, donde se establezca la solución a este problema como una prioridad del Estado. Hay que tomar en cuenta que cualquier coordinación en este sentido

debería establecerse desde los aspectos meramente operativos, pasando por la información requerida para actualización de pensiones y el mantener los expedientes al día, hasta el recurso técnico que permita atender la emergencia que vive la DNP en materia de amparos.

Debe tomarse en consideración que los asuntos que atiende la DNP están referidos a una población donde un gran porcentaje corresponde a personas adultas mayores, grupo por demás vulnerable y que no cuenta con un tiempo suficiente como el que parece necesitarse para resolver los problemas de gestión de la DNP.

Las señoras y señores diputados, han sido documentados en todos los informes de la Defensoría

de los Habitantes de la situación de la DNP, de la historia de atrasos en la tramitación de solicitudes, maltratos en la atención, omisiones de respuesta, resoluciones mal elaboradas, es decir, de la constante violación a los derechos humanos de las personas que solicitan los servicios de esa Dirección Nacional. Esto no sólo por lo dispuesto en el artículo 15 de la ley de creación de la Defensoría de los Habitantes, sino también por su papel de representantes de la colectividad, que junto con el Poder Ejecutivo y los órganos de control del Estado, deben velar por el bienestar de sus conciudadanos.

El mejoramiento de la gestión de la Dirección Nacional de Pensiones, es una deuda histórica que el Estado Costarricense tiene con las y los pensionados de este país. Es por todo lo anterior, que la Defensoría tomará la propuesta presentada por la Administración para, de una vez por todas, dar solución a la problemática de la DNP y le dará seguimiento puntual, constante e incisivo a cada uno de los compromisos asumidos por esa Dirección y más importante aún, por el Gobierno de la República, de forma tal que las y los pensionados obtengan una respuesta, misma hasta ahora inadecuada y se pueda ubicar al habitante en el centro de una gestión pública, que, por demás, tiene como único fin la protección y desarrollo del derecho humano a la pensión y su correspondiente revalorización.

³⁵ Informe Final, Oficio N° 00742-2008-DHR del 21 de enero del 2008. Expediente N° 21475-24-2006.

Un transporte público anacrónico: la deuda eterna del Estado ...

“(...) un transporte público eficiente, inclusivo, de calidad y costos razonables, adecuadamente regulados, tiene implicaciones positivas directas en el bienestar y la calidad de vida de los y las habitantes. Y por el contrario, un transporte público insuficiente, no inclusivo, desordenado y deficientemente regulado, afecta negativamente el bienestar de las y los habitantes al no lograr satisfacer sus necesidades de transporte y además, tiene consecuencias no deseables para la sociedad: exagerado consumo de combustibles por el transporte individual, congestión vial y hasta aumento en los costos de producción. Todo esto genera razones más que suficientes para incorporar al transporte público como un campo para la defensa y promoción de los derechos de los y las habitantes.”

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

A lo largo de estos 15 años de existencia institucional, el transporte público ha sido una constante en la labor de la Defensoría de los Habitantes, dedicándole esfuerzo y recursos, no sólo a la atención y resolución de las quejas que constantemente presentan las y los usuarios de este servicio, sino al análisis de las principales dolencias que le afectan con la finalidad de hacer aportes, desde la perspectiva de los derechos de los y las habitantes, para mejorar su prestación. Son varias las razones del interés de la Defensoría en el transporte público:

En sus diferentes modalidades, es el medio de transporte por excelencia en el ámbito nacional, ya que aproximadamente ha llegado a movilizar hasta el 75% de las y los habitantes, pero debido a sus deficiencias este porcentaje ha decrecido alarmantemente.

- Contribuye al desarrollo económico y social del país, debido a que las y los usuarios de este servicio tienen una participación directa

e indirecta en los procesos productivos y es el medio para que día a día se incorporen a éstos.

- Los impactos de la regulación de este servicio público, fundamentalmente en lo que se refiere a la regulación tarifaria, afectan a un grupo muy significativo de nuestra población, especialmente aquellos de menores ingresos.
- Por su naturaleza, un transporte público eficiente e inclusivo, genera para la sociedad importantes externalidades positivas: ahorro de combustible si logra convertirse en una opción atractiva para no utilizar el vehículo particular, abaratamiento de los costos de movilización de las personas, disminución de la congestión vial y de la contaminación del aire.

Las anteriores consideraciones, han llevado a la Defensoría a concluir que un transporte público eficiente, inclusivo, de calidad y costos razonables, adecuadamente regulados, tiene implicaciones positivas directas en el bienestar y la calidad de vida de los y las habitantes. Y por el contrario, un transporte público insuficiente, no inclusivo, desordenado y deficientemente regulado, afecta negativamente el bienestar de las y los habitantes al no lograr satisfacer sus necesidades de transporte y además, tiene consecuencias no deseables para la sociedad: exagerado consumo de combustibles por el transporte individual, congestión vial y hasta aumento en los costos de producción. Todo esto genera razones más que suficientes para incorporar al transporte público como un campo para la defensa y promoción de los derechos de los y las habitantes.

La primera referencia de la Defensoría de los Habitantes al transporte público en un informe anual, fue realizada en el del periodo 1994-1995. Por la forma en que retrata algunos de los problemas que el transporte público costarricense presenta aún el día de hoy, transcribimos parte del texto que la Defensoría planteó en ese momento:

“Existe malestar entre los usuarios de varias líneas de autobuses por el abuso de los empresarios que operan autobuses y busetas en la misma ruta. Las quejas se reciben en el sentido de que los empresarios operan desde la misma terminal para ambas modalidades de servicio y se aprovechan de esto y de la falta de control de los horarios del servicio ordinario de buses para inducir indebidamente a los pasajeros a tomar el de buseta, que les resulta más oneroso.

Otros se quejan de que existe un servicio directo que tiene un costo mayor que el del servicio ordinario no obstante lo cual los buses realizan paradas en trayecto para recoger pasajeros, con lo cual se están infringiendo las condiciones autorizadas para esta modalidad de servicio.

Incumplimiento de horarios, estado de las unidades, y recargo de pasajeros, constituyen motivos de queja de los habitantes.

Los resultados de las gestiones de la Defensoría de los Habitantes ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en defensa de los derechos e intereses de los usuarios del transporte público, no han sido del todo satisfactorios. Lejos de ello, más bien ha habido tardanza considerable en las respuestas, aducida a la falta de recursos humanos, materiales y presupuestarios para realizar el trabajo de campo que muchos de los casos trasladados por la Defensoría requieren; falta de profundidad en los informes de respuesta y sobre todo ninguna constatación de las quejas de los usuarios; el común denominador de las respuestas es que siempre se encuentra de conformidad la operación de la ruta.

De esas respuestas pareciera que consistentemente se equivocan los usuarios, y que se equivocan los usuarios de todos los extremos del país. La Defensoría de los Habitantes no acepta este tipo de explicaciones peregrinas generalizadas y esto lo señala en sus resoluciones al respecto...

(...) A pesar de que se han hecho reorganizaciones internas en la Dirección General de Transporte Público para atender las relaciones con la Defensoría y las quejas que le presentan directamente los usuarios, los resultados distan mucho de ser satisfactorios. No es con la Defensoría de los Habitantes con quien la Dirección General de Transporte Público tiene la obligación de dar respuestas

oportunas y adecuadas. Es con los habitantes cuyos derechos e intereses debe proteger y no lo hace. Esa marcada omisión afecta a los habitantes, quienes tienen que soportar no sólo el mal servicio sino también el injusto aumento de las tarifas³⁶.”

A la luz de lo anterior y en la actual coyuntura, es pertinente plantearse dos preguntas: ¿cuánto se ha avanzado en la adecuada regulación del transporte público y en la promoción de los derechos de las y los usuarios de este servicio? Y ¿cómo podemos evaluar la prestación de este servicio desde la perspectiva del derecho de las y los habitantes al Buen Gobierno?

Para ensayar algunas respuestas a estas preguntas y poder comprender cuál es la situación al día de hoy, haremos un recorrido en retrospectiva de cómo la Defensoría ha valorado la prestación del transporte público y su regulación a lo largo del periodo, desde la perspectiva de los derechos de las y los usuarios. Posteriormente, nos referiremos a los temas que mayor atención de la Defensoría han requerido y que se encuentran hoy vigentes tales como: la situación del Consejo de Transporte Público, la modernización del transporte, la calidad del servicio y la renovación de las concesiones.

1. Más de una década de poca efectividad y eficiencia

En el período 1995-1996, el transporte público costarricense fue calificado por la Defensoría como “una fuente inagotable de quejas”:

- Malestar general del usuario por mala calidad del servicio:
 - Mal estado de las unidades.
 - Maltrato por parte de los chóferes.
 - Falta de información sobre las condiciones en que las empresas deben prestar el servicio.
- Desatención de las necesidades de la comunidad:
 - Las condiciones actuales de muchas rutas no coinciden con las necesidades reales de la comunidad.
- Quejas de los transportistas:

³⁶ Informe Anual 1994-1995. Área de transporte público y servicios locales. Pág. 216.

- Omisiones de respuesta del MOPT ante solicitudes de cambio de condiciones del servicio.
 - Anomalías y retrasos en procedimientos administrativos.
- Deficiencia en la actividad de control por parte, en ese momento, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT):
 - Falta de vigilancia efectiva sobre la prestación del servicio.
 - Incumplimiento de rutas, horarios y paradas.
 - Reticencia de algunas empresas a variar las condiciones del servicio.
 - Falta de control de la prestación no autorizada del servicio.
 - Omisión de respuesta ante las quejas de los usuarios.
 -
 - Descontento con tarifas:
 - Inconformidad con los procedimientos de cálculo y falta de participación de las comunidades en la determinación de las tarifas.
 - Incongruencia entre el monto de la tarifa y la calidad del servicio.
 - Cobros abusivos.

Con la transformación del Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en el año 1996, la regulación del transporte público sufrió una trascendente reforma, al encargársele al ente regulador la fijación de las tarifas del transporte público y la introducción de las audiencias públicas dentro del procedimiento para la determinación de aquéllas. La Defensoría encontró en las audiencias un mecanismo para defender los derechos e intereses de los usuarios, no sólo presentando oposiciones técnicas a las solicitudes de ajuste de tarifas que así lo ameritasen, sino denunciando las deficiencias en la calidad del servicio que hubiese tenido por comprobadas dentro de los principios de Buen Gobierno.

Así, para el periodo 1997-1998, la Defensoría identificó como uno de los principales problemas del transporte público la desvinculación entre los aumentos en las tarifas y la calidad del servicio. Dado que esta desvinculación estaba directamente relacionada no solo con

vacíos legales, sino con la inercia de la Administración en su función regulatoria, para la Defensoría las actuaciones del MOPT e incluso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos distaban mucho de la efectividad, eficiencia, equidad e inclusividad del Buen Gobierno.

La insistencia de la Defensoría en el tema de la calidad del servicio, logró encender el debate y la institución lideró un proceso de acercamiento de todas las partes involucradas, empezando por definir y reglamentar qué debería entenderse por “calidad del servicio de transporte público.” Así, el MOPT, la ARESEP y la Defensoría conformaron una comisión para analizar el tema y definir, en conjunto, en qué consistía la calidad del servicio, concepto hasta ese momento indefinido y sujeto a múltiples interpretaciones.

De ese trabajo en equipo, surgió lo que la Comisión llamó el “Sistema para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Transporte Remunerado de Personas” que es un instrumento de carácter técnico, objetivo, único, aceptado y aplicado por las entidades públicas correspondientes, y conocido por los operadores y los usuarios, que permite calificar la calidad del servicio de transporte público colectivo, separando las áreas de responsabilidad de las partes involucradas con la prestación del servicio, o sea, la Administración y los Operadores. El Sistema otorga una calificación global a cada ruta según las categorías “muy buena, regular, mala y muy mala” y consta de tres elementos: el “Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio”, el “Manual de Procedimientos para la aplicación del Modelo” y el “Reglamento”. Con esto, en el tema de la calidad del servicio de transporte público, la Defensoría consideró que la regulación de este servicio había dado un paso fundamental pasando de la queja a la reglamentación. Pero los posteriores acontecimientos demostrarían que la propuesta encontraría importantes escollos que, hasta el día de hoy, han impedido su puesta en práctica.

Finalmente, se conformó una Comisión Especial Mixta en la Asamblea Legislativa para elaborar un nuevo marco regulatorio para el transporte público. La Comisión delegó en una subcomisión la redacción del texto del proyecto de ley con el objetivo de lograr el mayor consenso posible entre los sectores representados en dicha Comisión. La Subcomisión fue integrada por la ARESEP, el MOPT, asesores parlamentarios, representantes de los empresarios de transporte colectivo y la Defensoría de los Habitantes. Durante varios meses esta subcomisión analizó las propuestas y recibió a representantes del MINAE, el Consejo Nacional de Rehabilitación, CONADECO, empresarios de transporte colectivo y transportes especiales (estudiantes, trabajadores, universitarios y turísticos)

y municipalidades entre otros. Asimismo analizó las posiciones de cada una de las instituciones y sectores representados en la Comisión Legislativa.

Lamentablemente, aunque el proyecto de ley llegó a tener Dictamen Afirmativo de Mayoría, no ha llegado a votarse en Plenario. A ello se unió la resistencia de un sector de los empresarios a la modernización del sistema y a la inexistencia de una política consistente por parte del MOPT, que tampoco parecía interesado en contar con más y mejores herramientas para cumplir con sus obligaciones en relación con el transporte público y los derechos de las y los usuarios.

Ante el fracaso de la nueva propuesta regulatoria, el escenario del transporte público mantuvo sus características principales, que en mucho, lo acompañan hasta el presente:

- El Consejo de Transporte Público tiene serias deficiencias que son reflejo, en parte, de una inadecuada estructura organizacional y una débil planificación institucional en la que se observa carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las respectivas unidades.
- La reprogramación en las inspecciones por parte del Departamento de Inspección y Control para realizar los estudios de campo, es el reflejo de una falta de coordinación, comunicación y una constantemente alegada falta de recursos, sobre todo recurso humano, en los departamentos encargados de ejecutar esas funciones.
- El Consejo de Transporte Público tarda meses y hasta años para realizar una inspección de una queja interpuesta por un habitante, la cual por la demora en ser atendida, algunas veces carece de interés para el habitante o el motivo de la queja desapareció, aunque no por la acción del Consejo de Transporte Público. Igual tratamiento reciben las solicitudes de autorización de nuevos servicios que le presentan los habitantes, los cuales tardan mucho tiempo para ser resueltos.
- La Junta Directiva del Consejo, por su parte, tarda demasiado tiempo en conocer y resolver los informes emitidos por las unidades técnicas del Consejo de Transporte Público.
- En lo que respecta al transporte público, el Consejo ha estado ausente en el control que se debe ejercer en carretera para regular esta actividad pero tampoco existe un adecuado régimen sancionatorio para aplicar en caso de

anomalías, más allá de las disposiciones de la Ley de Tránsito.

- No se ha llegado a poner en práctica el Sistema para la Evaluación de la Calidad del Servicio ni ningún sistema alternativo que garantice a las y los usuarios el resguardo de sus derechos.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes ha tenido que asumir la disconformidad de las y los usuarios del servicio de transporte público en la modalidad de autobús durante muchos años. Dichos usuarios someten a nuestra consideración sus interrogantes, las cuales nos han obligado a asumir una actitud casi de administración activa, ya que la Defensoría no obtiene, en la mayoría de los casos, la información suficiente por parte del Consejo de Transporte Público; situación que exige acudir al lugar de los hechos y así exponer las recomendaciones o sugerencias para corregir las anomalías denunciadas y comprobadas. Además, también ha debido atender casos en los que no sólo el Consejo ha sido completamente omiso en responder al habitante, sino que ni siquiera tiene claros los parámetros de regulación que debe aplicar. Un ejemplo, es el asunto de la contaminación visual provocada por publicidad comercial en las estructuras de las unidades de transporte público, particularmente en ventanas laterales y parabrisas trasero. En esta investigación, la Defensoría determinó que no existía una regulación específica para la rotulación comercial en la estructura de las unidades de transporte público modalidad autobús, más allá de la regulación general contenida en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N° 7331 y que las empresas de transporte público del Área Metropolitana circulaban con sus unidades parcialmente o totalmente rotuladas con publicidad, a la vista y paciencia del Consejo de Transporte Público, el cual reconoció que desconocía cómo regular esa publicidad.

La Defensoría efectuó un estudio de campo para observar la publicidad colocada en unidades de transporte público. Al ser entrevistados, algunos usuarios

“La carencia de rango legal para el Sistema para la Evaluación de la Calidad del Servicio, ha sido uno de esos obstáculos para su puesta en práctica, aunque no el único ni el más relevante.

En general, las leyes que hasta el día de hoy regulan el transporte público son incompletas, obsoletas y plagadas de lagunas, por lo que la adecuada regulación del servicio sigue siendo solo una quimera.”

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

disconformes manifestaron su preocupación por su integridad física, al no haber visibilidad de afuera hacia adentro de las unidades y por las molestias que causa el hecho de no poder observar bien el recorrido y solicitar las paradas correctamente.

Según se desprende de la indagación realizada por la Defensoría, el tema de la contaminación visual ha sido poco tratado en nuestro sistema administrativo y jurídico, ya que encontró una ausencia de normas de regulación técnica de dicha actividad por parte del Consejo de Transporte Público, ente que tiene la responsabilidad de dictar y ejecutar controles efectivos que garanticen la seguridad y la accesibilidad del servicio. Así las cosas, esta Defensoría consideró que el Consejo de Transporte Público debería aplicar regulaciones específicas en relación al tema de publicidad en las unidades de transporte público, ya que si el usuario paga por el servicio de transporte público, dicho servicio se convierte de interés público y el bien mueble, propiedad de la empresa permissionaria o concesionaria, se convierte en un bien afecto al servicio público. Por lo tanto, recomendó al Consejo de Transporte Público: 1-Ordenar el retiro de la publicidad en las unidades de transporte público modalidad autobús, ya que los empresarios concesionarios o permissionarios deben cumplir con las disposiciones que la Ley de Tránsito establece en los artículos 31, inc. e y 113. 2- Emitir una regulación específica en la publicidad de las unidades de transporte público ante una eventual solicitud de los de los empresarios de dicha actividad.

El Consejo, presentó un recurso de reconsideración que la Defensoría declaró sin lugar manteniendo el criterio pronunciado sobre la ausencia de fiscalización y regulación específica en el tema de rotulación comercial en la carrocería de las unidades de transporte público; criterio que fue compartido por la Procuraduría General de la República en dictamen N° C-440-2007 del 11 diciembre del 2007:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 31, inciso e) y 113 de la Ley de Tránsito, se encuentra prohibida la utilización, en todos los vehículos automotores -incluyendo las unidades de transporte público-, de cualquier rótulo, cartel, calcomanía u otro material opaco, que obstruya la visibilidad a través de los vidrios de las ventanas y parabrisas que impliquen una disminución de la visibilidad en un 30% por ciento o más, o que obstruyan la visibilidad del conductor sobre la vía y sus alrededores. Por consiguiente, en la medida en que la publicidad utilizada en las unidades de transporte público rebase los límites impuestos en las normas en comentario, estaría prohibida.”

2. El Consejo de Transporte Público hoy: Insuficiente, ineficiente e ineficaz.

Según lo manifestado por los y las habitantes que acuden a la Defensoría, el Consejo de Transporte Público no atiende oportunamente las disconformidades de los y las habitantes usuarias del servicio de transporte público; aunque sus personeros han manifestado en reiteradas ocasiones a los medios de comunicación que en el Consejo todo se encuentra al día. A manera de ejemplo, podemos citar un caso en cuya investigación la Defensoría comprobó in situ que la empresa prestataria del transporte público en la ruta 639, descrita como San José-Quepos-Dominical-Uvita de Osa por Costanera Sur y viceversa, incumple con las condiciones y requisitos legales para la prestación del servicio que nos ocupa.

La Defensoría comprobó en dos inspecciones realizadas a la comunidad de Uvita de Osa, que la empresa presta el servicio con tres unidades, una de las cuales, en el momento de realizar las inspecciones, no estaba autorizada por el Consejo de Transporte Público. Además, ha estado realizando un incómodo trasbordo de pasajeros en la comunidad de Quepos que no está autorizado por el Consejo. No obstante, a la fecha de la elaboración del presente informe, el Departamento de Inspección y Control del Consejo de Transporte Público, no había realizado ningún estudio de campo y la empresa continuaba con las irregularidades ante la vista y paciencia del Consejo de Transporte Público.

Mediante informe final N°-03187-2008-DHR del 2 de abril de 2008, al Defensoría recomendó al Consejo de Transporte Público que:

- a. Realizara un estudio de campo para analizar las condiciones de la prestación del servicio, particularmente al trasbordo no autorizado y aplicar lo que a derecho corresponda.
- b. Revisar el horario con el que opera la empresa, el cual no se ajusta a lo establecido por el Departamento de Concesiones y Permisos.
- c. Realizar un estudio de flota autorizada para determinar si la flota actual es suficiente o si hay que aumentarla.
- d. Realizar una inspección a las condiciones estructurales y mecánicas de las unidades de la empresa Autotransportes La Costanera.
- e. Que el Departamento de Ingeniería del Consejo de Transporte Público realice el estudio correspondiente para determinar si procede el fraccionamiento de las tarifas, así como indicar cuáles serían los puntos de fraccionamiento, y coordinar con ARESEP lo

que corresponda.

La inercia del Consejo de Transporte Público se puso de manifiesto, una vez más, en la investigación que realiza esta Defensoría, en relación con el servicio prestado en las rutas 142 y 143, ambas de San Isidro de Coronado, cuyo recorrido fue modificado por el Consejo con base en un estudio que no fue solicitado por los usuarios. Esta modificación tuvo como consecuencia que algunas localidades vieran disminuidos sus horarios, frecuencias y recorridos. Los usuarios se quejaron ante el Consejo, éste nunca respondió pero realizó un segundo estudio que fue remitido a la Junta Directiva 8 meses después de haberse realizado. Las y los usuarios nunca fueron notificados de ello hasta la intervención de la Defensoría, lo cual ocurrió año y medio después de haber acudido al Consejo.

En este caso la Defensoría le recomendó al Consejo, aplicar los mecanismos correspondientes para que los plazos y/o tiempos en que se realizan sus procedimientos técnicos y administrativos sean disminuidos. Un hecho curioso en el caso que nos ocupa, es que el Consejo de Transporte Público interpuso un recurso de reconsideración contra esta recomendación, alegando que aunque han aplicado acciones encaminadas a reforzar el funcionamiento de dicho Consejo, la implementación de las recomendaciones resulta materialmente imposible en el momento actual, ya que necesitan tiempo para poder aplicar efectivamente los recursos adquiridos y otros recursos se encuentran pendientes de solicitud de terna ante la Dirección General del Servicio Civil. Alegato que la Defensoría consideró inadmisibles.

Es claro entonces, que parte de las denuncias presentadas ante esta Defensoría por violación a los derechos de los usuarios del transporte público, proviene de la falta de respuesta inmediata por parte del Consejo de Transporte Público y la falta de fiscalización sobre la operación de las empresas. En otra investigación se comprobó que la empresa que actualmente presta el servicio en la comunidad de Los Planes de Agua Buena de San Vito de Coto Brus, lo hace sin permiso del Consejo de Transporte Público, situación que ha sido informada al Consejo por parte de esta Defensoría y por la Oficina Regional de ésta en Pérez Zeledón y a la fecha de elaboración del presente informe, no se había obtenido ninguna respuesta al respecto.

La situación es compleja, por cuanto la empresa autorizada para prestar el servicio en la ruta en cuestión abandonó parte de la ruta sin autorización del Consejo, mientras que este último no ha establecido ninguna sanción al respecto y más bien ha hecho caso omiso a las solicitudes de intervención que se les ha remitido al respecto.

Analizando todo lo anterior, es indudable la falta de fiscalización, seguimiento y eficiencia del Consejo de Transporte Público para atender las quejas de los usuarios. Como justificación, el Consejo en más de una ocasión ha argumentado que no cuenta con los recursos necesarios para realizar sus funciones, tal como lo manifestó a propósito del caso de las rutas 142 y 143 de (Coronado) arriba mencionado y en diversos oficios relacionados con otras investigaciones. Esas manifestaciones no parecen coincidir con el Plan Anual Operativo del Consejo ni con los estudios que fundamentan los cánones que financian al Consejo, según se analiza a continuación.

3. Plan Operativo Anual exitoso, sistema de financiamiento exitoso, ¿por qué persisten las faltas de servicio en el Consejo de Transporte Público?.

En cuanto a la responsabilidad y la rendición de cuentas que deben caracterizar al Buen Gobierno, la Defensoría de los Habitantes considera relevante adjuntar al análisis del funcionamiento del Consejo de Transporte Público, el hecho de que a pesar de que, como se verá, la entidad cuenta con un sistema de financiamiento propio, producto de los servicios que debe regular y además, una evaluación del Plan Operativo Anual con metas ampliamente cumplidas, las quejas y denuncias por la prestación deficiente de servicios continúan presentes en las estadísticas institucionales.

De acuerdo con la Ley que creó el Consejo de Transporte Público (Nº 7969), éste tiene como fuentes de financiamiento los fondos procedentes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, aportes, donaciones y préstamos, los cánones sobre concesiones y permisos de transporte y lo que se fije por reglamento. En cuanto a los cánones, el artículo 25 de dicha ley establece que con base en el principio de servicio al costo, y un sistema de costeo apropiado, el Consejo deberá cobrar un canon por cada actividad regulada. Cabe resaltar que ésta es una recaudación eficiente ya que un 85% se realiza a través del Instituto Nacional de Seguros por medio del derecho de circulación y el resto del porcentaje se cancela en oficinas centrales o regionales mediante entero de Gobierno. El Gobierno Central recibe el producto total de los cánones y en el presupuesto nacional se destina la totalidad de los mismos a favor del Consejo de Transporte Público y del Tribunal Administrativo de Transportes.

El siguiente cuadro indica los montos que se han aprobado por concepto de cánones en los últimos tres años. Como puede verse, los montos varían cada año y por cada modalidad. Esto permite presumir que los proyectos de cánones se han elaborado con base en

CUADRO No. 1.3 CÁNONES					
MODALIDAD/AÑO	2006	2007	% de variación	2008	% de variación
TAXI	Canon total: ¢391.936.905.23	Canon total ¢532.725.900	35%	Canon total: ¢445.942.719.06	-16%
Canon por unidad	¢ 28.660.00	¢30.450.00		¢35.560.00	
ESPECIALES	Canon total: ¢360.710.726.51	Canon total: ¢338.828.023.49	-6%	Canon total: ¢433.686.301.07	30%
Canon por unidad	¢ 77.875.00	¢50.670.00		¢ 70.970.00	
RUTA REGULAR	Canon total: ¢691.003.719.05	Canon total :¢911.533.849.71	32%	Canon total: ¢990.151.772.57	8.6%
Canon por unidad	¢ 201.575.00	¢ 213.675.00		¢ 219.740.00	

Fuente: Cuadro elaborado con base en los documentos DI-AA-1860, FOE-IP-421 y FOE-OP-396 de la Contraloría General de la República y los proyectos de cánones de los años 2007 y 2008. Dirección de Asuntos Económicos.

las necesidades de los servicios que se prestan ya que, con excepción de la modalidad especiales, el monto ha aumentado considerablemente año a año. Es decir, si el Consejo ha requerido mayores ingresos provenientes del canon para garantizar su efectivo funcionamiento, así lo ha solicitado y así lo ha obtenido:

Cabe resaltar que durante varios períodos y por diversos motivos, el Consejo de Transporte Público ha tenido superávit presupuestario. En el cuadro 4 se describe la situación para los años: 2003, 2004, 2005 y 2006 de acuerdo con los informes de la Contraloría General de la República que se encuentran disponibles:

4. Superávit Consejo de Transporte Público³⁷

Por otra parte, la Contraloría ha reiterado la obligación de utilizar el monto de cánones recaudado, exclusivamente para atender los fines de la Ley N° 7969 y no otros fines. Además, el ente contralor ha indicado que previo a elaborar el proyecto de cánones, el Consejo debe formular el Plan Operativo Anual (POA) y adjuntarlo al proyecto, para su aprobación. Además, este proyecto debe ajustarse a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo. Entonces, al elaborar el proyecto de cánones, se toman en cuenta las necesidades de cada unidad administrativa del Consejo para distribuir el costo. Así, debe existir una plena conexión entre el proyecto de cánones y el Plan Operativo

Anual. Es decir, entre los fondos por recaudar y las actividades que se realizan anualmente.

Los lineamientos de acatamiento obligatorio para la elaboración del proyecto de cánones, incluyen montos para financiar las plazas autorizadas y las revaloraciones correspondientes, la implementación de acciones para el reordenamiento del transporte público, la fiscalización de las empresas de transporte público para el cumplimiento de la Ley N° 7600, la reorganización de rutas y la reubicación de paradas, el establecimiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo, la fiscalización de todas las terminales nuevas para que incorporen tecnología apropiada para personas con discapacidad, la disminución del tiempo que ocupa una persona en realizar los trámites en una oficina regional, entre otros.

Llama la atención de esta Defensoría el que se plantee como lineamiento el "realizar durante el año 2008 dos estudios de campo y sus correspondientes informes de resultados, para verificar los servicios prestados por las empresas concesionarias de transporte público terrestre en el país".³⁸ Al respecto, la Defensoría se pregunta si ello significa que solamente se plantean dos estudios de campo existiendo actualmente alrededor de 700 empresas que brindan el servicio, o más bien, dos estudios de campo para cada una de las empresas. Si se trata de la primera hipótesis, ¿cuál puede ser el aporte de dos estudios anuales en relación con la cantidad de empresas por fiscalizar? Si se trata del

³⁷ Cuadro elaborado con base en los documentos DI-AA-1995, DI-AA-1860, FOE-IP-421 y FOE-OP-396 de la Contraloría General de la República.

³⁸ Proyecto de Cánones 2008 del Consejo de Transporte Público. Junio 2007.

**CUADRO No. 1.4
SUPERÁVIT CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Año	AI 31/12/2003	AI 31/12/2004	AI 31/12/2005	AI 31/12/2006	AI 31/07/2007
Monto	¢183.773.549,72	¢153.449.689,51	¢117.129.443,88	¢704.075.100*	¢374.151.930
Observaciones de la Contraloría General de la República	En cumplimiento del principio de servicio al costo, ese monto debe aplicarse en los gastos estimados para el 2005, específicamente gastos de capital (¢921.153.500)	Según oficio DFI-05-177 del 23/08/2005, el Departamento Financiero del CTP certifica que esa suma fue utilizada en su totalidad, en el presupuesto Extraordinario N°1-2005.	El oficio DE-063883 del 11 de agosto de 2006 indica que el superávit presupuestario al 31 de diciembre de 2005 es de ¢273.774.226,77. De esta suma se incorporó al presupuesto 2006 en el Presupuesto Extraordinario N°1 ¢156.644.782,89.	Esta suma se incorporó al presupuesto de 2007 mediante presupuestos extraordinarios 1-2007 y 2-2007, por lo que no existe saldo disponible.	El informe de ejecución presupuestaria refleja un saldo en la partida "Cuentas Especiales" (sumas sin asignación presupuestaria). Ésta suma se había reservado para el traslado horizontal de plazas en el Presupuesto Extraordinario N°1. El CTP refleja una ejecución de apenas un 36.6% por lo que se rebajó ¢187.075.950 para el 2008.

Fuente: Cuadro elaborado con base en los documentos DI-AA-1995, DI-AA-1860, FOE-IP-421 y FOE-OP-396 de la Contraloría General de la República.

segundo escenario, es claro que si el Consejo nunca ha realizado al menos un estudio de campo para todas las rutas en un año, mucho menos podrá realizar dos, por lo que la Defensoría cuestiona la razonabilidad e incluso la seriedad de este tipo de planteamiento.

En cuanto al Plan Operativo Anual, la Contraloría señaló en la Memoria Anual de 2006 que: "la institución del Sector Transportes cuyo gasto está menos relacionado con las acciones estratégicas contenidas en su respectivo PAO es el Consejo de Transporte Público, cuya relación se redujo de 13,9% en el año 2004 al 5,8% en el año 2005..."³⁹

Resulta interesante entonces, analizar el documento N° DPD-08-048 de la Dirección de Planificación del Consejo de Transporte Público mediante el cual se realiza la evaluación del Plan Operativo Anual de dicha entidad correspondiente al año 2007, donde se consigna que se cumplen satisfactoriamente asuntos tales como los siguientes:

"1.15.1 Resolver en el año 2007 en tiempo y forma las gestiones de 600 recursos de amparo de taxis,

buses y servicios especiales, 120 procedimientos administrativos de taxis, buses y servicios especiales, 120 procedimientos administrativos de taxis, buses y servicios especiales, 10 convenio, 25 contrataciones, 50 pronunciamientos, documentos varios."

"1.16.1 Atender y Resolver durante el año 2007, 25 gestiones y elaborar 13 informes relacionados con denuncias, peticiones y quejas presentadas por usuarios por deficiencias en la calidad de la prestación de servicios remunerado de personas y del CTP"

"1.16.1 Lograr durante el año 2007, 10 informes de la aplicación de criterios de calidad del servicio en las empresas de transporte público a través de estudios de campo."

Objetivos de mejora: Mejorar el proceso de medición en la calidad del servicio de transporte público terrestre para garantizar a los usuarios un servicio eficiente, de calidad y con costos razonables, así como el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de dichos servicios."

"1.7.1 Durante el año regular el nivel de calidad con que se presta el servicio de transporte público nacio-

³⁹ Memoria Anual 2006. Contraloría General de la República. Pág. 130.

nal, por medio de estudios de campo para realizar un total de 30 informes.

“1.8.1 Atender durante el año 2007, 250 denuncias que corresponden a transporte público en sus diferentes modalidades en todo el territorio nacional, con verificaciones de campo por los técnicos.”

“1.8.2 Remitir 260 informes hacia la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público correspondiente a denuncias y verificaciones del estado de la flota de transporte público en sus diferentes modalidades.”

Con respecto a las oficinas regionales, dentro de los logros y cumplimiento de metas que se señalan se indica que todas las regionales cuentan con vehículo para llevar a cabo trabajos de campo, se asignó personal técnico especializado, la Dirección Técnica apoyó con personal y en su mayoría, las regionales cuentan con acceso a la base de datos a través del servidor institucional. Esto, según indica el documento citado, genera beneficios a los usuarios y empresarios a la hora de utilizar sus servicios. Además, se han oficializado o reubicado paradas que eran necesarias para satisfacer las necesidades de las y los usuarios y empresarios. Se indica además, que se logró atender y participar en reuniones con el fin de atender denuncias y que se aumentaron los operativos de control por lo que se dio una mayor verificación de documentación y condiciones mecánicas.

Por otra parte, se indica como meta cumplida: “Satisfacer durante el año 2007, las necesidades de los clientes internos (CTP) y externos (concesionarios y permisionarios de servicio público, modalidad autobús y taxi) y realizar durante el año 10700 documentos y actualizar bases de datos de autobuses y taxis.” Esto consiste en atender las gestiones que presentan las y los usuarios, las solicitudes para la emisión de permisos de estudiantes, turismo y trabajadores y las que ingresen a través de Ventanilla Única. También la atención a recursos de amparo, salidas del país, asignación de códigos de bus, demandas de permisos de servicios especiales y ocasionales, gestiones de taxis a nivel nacional y atención de requerimientos de entidades internas y externas, incluida la Defensoría de los Habitantes. Se indica que se cumplió la meta propuesta y se atendieron todas las gestiones de los usuarios en forma oportuna, en todos los servicios.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Transporte Público cuenta con presupuesto de acuerdo al cobro de cánones, con superávit recurrente cada año y además, con una evaluación altamente positiva de su Plan Operativo Anual. A pesar de ello, de conformidad con la casuística del Área de Asuntos Económicos, persisten todos los años, quejas y denuncias referidas

justamente, a las actividades que el Consejo reporta como metas cumplidas.

5. Modernización del transporte: en busca de equidad e inclusión.

La idea de modernizar el transporte no es nueva en nuestro país, ya desde finales de la década de los ochentas (1987), la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT, había realizado una propuesta de Plan de Tránsito y de Transportes para la Ciudad de San José.

En el año 1994, se creó el Plan Director Urbano de la Municipalidad de San José: “San José 2015: por una ciudad agradable, habitable y competitiva”. Este plan de la Municipalidad de San José tenía como uno de sus componentes principales el sistema vial y de transporte, donde dos de los principios considerados fueron: desconcentrar las actividades del casco urbano de San José y descongestionar sus calles, así como hacer más atractivos el uso del transporte público y los recorridos peatonales.

En el año 2000 se publicó el decreto N°. 28337-MOPT “Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas que le afectan en forma directa o indirectamente”.

En los considerandos de este decreto se establece, entre otras cosas, que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se ha propuesto reorganizar el sistema de transporte público para que las empresas operadoras cuenten con un grado de organización y capacidad empresarial que permitan un servicio al usuario de mayor calidad y eficiencia. Además, en el decreto mencionado, el MOPT estableció la conveniencia de implementar un proceso de modernización en dos etapas: una etapa de transición que abarcaría hasta diciembre del año 2002 y otra etapa de consolidación a partir del cuarto año. También se establecieron sectores y subsectores, así como varios tipos de rutas, como por ejemplo: rutas primarias radiales, secundarias, primarias intersectoriales y de distribución, así como diametrales.

Recientemente, en el año 2007, por medio del proyecto PRU-GAM (Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana), se realizó un estudio, denominado “Estudio de Oferta y Demanda de Transportes de la GAM”, el cual contempló una encuesta de hogares para conocer los patrones predominantes de necesidades de transporte urbano en la Gran Área Metropolitana (GAM), con el fin de atender las necesidades de transporte en esta región en el corto,

mediano y largo plazo y la estructuración, calibración y aplicación de un modelo de demanda de transporte urbano basado en herramientas informáticas de modelación.

No obstante los distintos estudios realizados, todos muy importantes y de un alto costo, los cuales dejaron en evidencia los grandes problemas y necesidades que el país ha venido experimentando en materia de transporte, no hemos avanzado en este tema. Por el contrario, se ha evidenciado un acelerado crecimiento en la tasa de utilización de vehículos individuales la cual, sumada al crecimiento de la población de las últimas dos décadas y a la escasa o casi nula aplicación de políticas estructuradas en materia de transporte urbano, ha contribuido sin lugar a dudas a potenciar el congestionamiento de nuestras vías, lo cual, como todos sabemos, tiene efectos negativos sobre la población.

Algunos de estos efectos son muy visibles, como por ejemplo: un incremento desproporcionado de los tiempos de viaje, que afecta tanto a los automovilistas como a las y los usuarios del transporte público, escasa inversión en infraestructura vial, un aumento en los niveles de contaminación ambiental, mayor consumo de combustibles en transporte, mayor cantidad de accidentes de tránsito y como si fuera poco, producto de la falta de una gestión adecuada de las distintas autoridades que tienen la obligación de intervenir en áreas relacionadas con el transporte urbano, sistemáticamente se han venido incrementando el valor de los pasajes del servicio de transporte público. Además, existen otros efectos provocados por los congestionamientos que no son tan visibles como los mencionados supra, pero que son igualmente complejos e importantes, como por ejemplo: el desarrollo de la dinámica socio-económica y el aumento de la enfermedades de las personas, producto, esto último, de la contaminación del ambiente, entre otras.

Con este panorama, resulta evidente que nuestro sistema de transporte está prácticamente colapsado. El transporte público en estos momentos es poco eficiente y por lo tanto no es tan atractivo para los miles de usuarios y usuarias que diariamente utilizan este servicio, mucho menos representa una alternativa aceptable para aquellas personas que actualmente se desplazan a sus actividades en vehículo particular,

pues este servicio público les ocasiona grandes demoras para cubrir sus necesidades de movilidad.

Ahora bien, son varias las razones que intervienen para que nuestro país no haya avanzado en materia de modernización del transporte público. En primer lugar, esta Defensoría considera que no ha existido la voluntad política para ejecutar proyectos que orienten hacia un cambio sustantivo en materia de transporte público y poner en práctica las medidas y cambios que se requieren. En segundo lugar, tal y como lo ha mencionado la Defensoría de los Habitantes en otros informes anuales, las anteriores administraciones tanto del MOPT como del Consejo de Transporte Público han carecido del liderazgo apropiado, situación que se ha visto reflejada en su poca capacidad de ejecución.

En tercer lugar, estima esta Defensoría que estas instituciones no han tenido el apoyo logístico adecuado, tanto a nivel administrativo como a nivel de ejecución de las actividades de vigilancia y control que les corresponde ejercer.

Es claro que, a pesar de las deficiencias que presenta el transporte en nuestro país y en especial el transporte público, es poco el avance

en materia de modernización del transporte público. El MOPT a la fecha no ha ejecutado ningún proyecto de importancia que permita corregir muchas de las deficiencias que se presentan principalmente en el transporte público. Así por ejemplo, algunos de los pocos cambios que se han dado, no han surtido el efecto esperado, como es el caso de los cambios viales que se ejecutaron en el sector oeste de San José. En ese sentido, no cabe duda que es necesaria una intervención más decidida y concreta por parte de las autoridades competentes, que genere los cambios necesarios que nuestro sistema de transporte público y la administración vial requieren, los cuales deben estar orientados hacia un mayor desarrollo y a un mejoramiento de la calidad de vida de nuestros habitantes.

Así las cosas, la falta de capacidad de gestión y ejecución de estas entidades, aunado a un marco jurídico compuesto por leyes dispersas, incompletas y contrapuestas, con grandes vacíos legales, ha posibilitado el surgimiento de servicios paralelos, sin mayor control, como los servicios especiales (estudiantes, turismo, trabajadores), los porteadores y los taxis piratas, los cuales sin lugar a dudas han ejercido una fuerte presión en relación con los congestionamientos que se

"(...) se debe trabajar en el desarrollo de medidas muy concretas, con un enfoque integral y mediante lo cual se pueda aspirar a tener ciudades con un nivel más elevado en lo que a calidad de vida se refiere. Aunado a lo anterior, se debe agregar que en los últimos diez años, el Estado costarricense ha invertido muy poco en la reparación de la red vial así como en la construcción de nueva infraestructura."

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

generan a diario en nuestras vías y que tienen prácticamente colapsado nuestro sistema vial.

La presión de estos servicios paralelos ha sido tan fuerte que a principios de esta década, el transporte público movilizaba entre el 75% y el 80% de las personas que requerían transportarse. No obstante, según un estudio de Oferta y Demanda de Transporte de la GAM, realizado en el año 2007 por la empresa L.C.R. Logística, S.A., estos porcentajes se redujeron a un nivel aproximado de 43,5%, lo que demuestra la gravedad de no haber tomado las medidas necesarias y oportunas para mitigar el efecto que otras modalidades de transporte tienen sobre el transporte público.

6. Rutas Intersectoriales: finalmente, un avance.

En el indicado Decreto N° 28337, se propuso entre otras cosas, la integración de servicios mediante rutas intersectoriales, es decir, que la Administración le ofrecería a los usuarios del transporte público, la posibilidad de poder trasladarse a través del sistema de transporte público, de un sector geográfico a otro del Área Metropolitana de San José, sin tener que pasar por el centro de la ciudad, lo cual actualmente les genera a los usuarios, en la mayoría de los casos, un tiempo mayor para trasladarse a sus destinos.

En febrero del 2008, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público autorizó la creación de las rutas intersectoriales en el transporte colectivo remunerado de personas del Área Metropolitana de San José. Después de años del escaso avance descrito supra, la Defensoría aplaude la iniciativa del Consejo y reconoce que es un paso muy importante en el camino hacia la transformación del transporte público costarricense. Según la información disponible, es claro que en el futuro cercano se requieren ajustes como por ejemplo: definir un esquema tarifario integrado; ajustar los cuadros de demanda según el comportamiento de la misma, una vez que empiecen a operar las rutas, así como la cantidad de servicios y flota, tanto en las rutas intersectoriales como en las rutas radiales primarias, de manera que se pueda lograr la integración que el proyecto de modernización pretende alcanzar.

La Defensoría, sabe que en materia de modernización del transporte público el camino es largo y que falta mucho trecho por andar, pero para que el proyecto

tenga éxito requiere de una planificación adecuada y de que se analicen todas las variables, de modo que no haya espacio para el fracaso.

La Defensoría espera, por un lado, que el MOPT y el Consejo de Transporte continúen la senda de planificar adecuadamente los proyectos que en el corto, mediano y largo plazo espera ejecutar y, por otro lado, espera que las empresas que brindan este servicio público, colaboren y se unan al esfuerzo institucional para hacer realidad el proyecto de modernización que por tantos años han esperado los habitantes de este país.

7. Calidad del servicio: ¿se saldará la deuda?

La Defensoría de los Habitantes ha venido denunciando sistemáticamente el hecho de que las tarifas del transporte público continuamente están aumentando, sin embargo, la calidad del servicio no mejora, según se desprende de las múltiples denuncias que las y los usuarios presentan ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, principalmente en las audiencias públicas a las cuales la ARESEP convoca para analizar las solicitudes de aumento de las tarifas en el transporte remunerado de personas.

“Tal como la Defensoría lo ha indicado en anteriores informes, el Poder Ejecutivo aprobó en agosto del año 2000 el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, mediante el cual se estableció el reglamento y el modelo para evaluar y calificar la calidad del servicio de transporte público. Sin embargo, ocho años después de haberse aprobado el modelo para evaluar la calidad del servicio, aún no se aplica, sin que se hayan dado las explicaciones adecuadas de esa posición.”

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

No cabe duda de las tarifas deben tener una relación directa con la calidad del servicio que brindan las empresas de transporte público. Sin embargo, las entidades reguladoras (Consejo de Transporte Público y Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), muy poco han hecho para controlar que el servicio de se brinde con criterios de calidad, a pesar de que la normativa es amplia en la asignación de responsabilidades en esa materia.

Por otro lado, cabe mencionar que, ante consulta de la Defensoría sobre las acciones que el Consejo de Transporte Público espera realizar en el corto y mediano plazo, para que se mejore la prestación del servicio en el transporte público, dicho Consejo indicó que actualmente se trabaja en la revisión del Decreto Ejecutivo 28833-MOPT, con el fin de determinar los parámetros con los cuales las empresas pueden ser evaluadas, estudio que esperan tener concluido a mediados del mes de abril del presente año. Así las cosas, estima esta Defensoría que no habrían razones para que en el corto plazo, el Consejo de Transporte

Público no evalúe la calidad del servicio en el transporte remunerado colectivo.

Asimismo, la Autoridad Reguladora ante consulta similar de la Defensoría ha indicado que dentro de sus planes de corto plazo está el lograr una participación directa y sensible para el usuario, realizando visitas en las cuales la participación estará centrada en aspectos como:

- a. Registrar y documentar los cobros de tarifas no autorizados por parte de los empresarios, así como verificar las tarifas, fraccionamientos de las rutas y corredores comunes, de tal forma que exista coherencia técnica entre las rutas, distancias de las paradas y las respectivas tarifas.
- b. Verificar el cumplimiento de los horarios y las unidades autorizadas.
- c. Verificar el recorrido, kilometraje y cobertura de las rutas.
- d. Evaluar las condiciones de comodidad, limpieza, trato y operación de las unidades que prestan el servicio. Además de contabilizar la cantidad total de unidades en operación.
- e. Verificar la idoneidad de las características de las unidades al tipo de ruta respectiva.

Además, indicó la Autoridad Reguladora que para el año 2009 esperan contratar auditorías técnicas independientes, las cuales trabajarían con base en un manual de procedimientos de calidad que se aplicaría periódicamente en una muestra de rutas seleccionadas cada año.

Así las cosas, dadas las gestiones que han iniciado ambas entidades, la Defensoría espera ver cumplido el anhelo y el derecho de los miles de usuarios de disfrutar de un servicio de transporte público eficiente y estará pendiente del cumplimiento de estas propuestas. Asimismo, espera que se establezca una adecuada coordinación entre el Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora, de manera que no sólo se valore el sistema de evaluación más adecuado sino que además no se dupliquen esfuerzos.

8. Renovación de concesiones en el transporte público. Una evaluación de escritorio.

En el año 2000, cuando venció la mayoría de las concesiones del transporte remunerado de personas, el Consejo de Transporte Público se encontró ante una disyuntiva: renovar las concesiones de las empresas que ostentaban esa condición o someterlas al procedimiento de licitación pública. Este último, le permitiría a

dicho Consejo, escoger las empresas mejor capacitadas para brindar a los usuarios un servicio eficiente y de calidad. No obstante, el Consejo, ante la ausencia de una adecuada planificación, decidió escoger el camino más fácil, es decir, renovar a los operadores las concesiones.

Como parte del proceso de renovación de concesiones realizado en el año 2000, el Consejo de Transporte Público diseñó un contrato de concesión en el cual se consignaron algunos compromisos para las empresas, dentro de las cuales se obligaba a éstas a cumplir con el proceso de modernización del transporte remunerado de personas, cuyas estrategias estaban plasmadas en Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT. Asimismo, en el contrato antes mencionado, se obligaba a las empresas, entre otras cosas, a cumplir con el Decreto N° 28833-MOPT en materia de calidad del servicio.

Por otro lado, es importante mencionar que si bien el artículo 21 de la ley N° 3503 establece la posibilidad de renovar las concesiones al término del plazo concedido, también es cierto que de acuerdo con el artículo 7) del Decreto N° 28337-MOPT, esto sólo es posible si el operador ha cumplido a cabalidad con todas y cada una de las obligaciones que la ley le exige como concesionario. En ese sentido, el artículo 11) del Decreto Ejecutivo N° 28337-MOPT establece que: *“La inobservancia de los requisitos establecidos por el artículo 21 de la ley N° 3503, implicará la no renovación de la concesión y en consecuencia, el MOPT deberá a sacar a licitación pública la ruta respectiva”*.

Ahora bien, en setiembre del año 2007, venció el plazo de la mayor parte de las concesiones del transporte público y el Consejo renovó, de nuevo sin licitación, las concesiones de esta modalidad de transporte, sin conocer si los operadores cumplieron con las obligaciones establecidas en el contrato, o lo que es más grave aún, quizás sabiendo que no las cumplieron, igual procedió a renovar dichas concesiones.

Cabe destacar que el Consejo de Transporte Público realizó dicha renovación con base en un acuerdo de abril del 2007, modificado por un acuerdo de mayo del 2007, en los cuales se establecieron los parámetros para evaluar la gestión u operación del servicio brindado por las empresas y cuyos ejes de evaluación fueron: Organización empresarial, Calificación de la flota, Calificación del servicio. Estudio técnico y financiero y Obligaciones Generales. Sin embargo este sistema de evaluación realizado a las empresas del transporte remunerado de personas dejó muchas dudas en cuanto a su eficacia y pertinencia, ya que no se verificó en el campo, si realmente las empresas estaban brindando el servicio de conformidad con los horarios autorizados por la entidad competente, o si la flota reportada

está en condiciones óptimas para operar el servicio y si además cumple con todos los requerimientos establecidos en el marco jurídico, entre otras cosas, la Ley N° 7600.

Como se sabe, el artículo 46 de la Ley 7600 establece que para obtener la concesión del servicio de transporte público, será requisito que los operadores de las rutas regulares (beneficiarios), hayan cumplido con la revisión técnica, que compruebe que han atendido las disposiciones establecidas en esta ley y su reglamento. Cabe destacar que para realizar el proceso de evaluación para renovar las concesiones de las rutas de transporte remunerado de personas, en el período 2007-2014, el Consejo de Transporte Público contrató los servicios de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica.

Ahora bien, el cumplimiento de las obligaciones en la ley 7600 y su reglamento por parte de los operadores del transporte público, no fue evaluado en el análisis previo que la Escuela de Ingeniería Industrial realizó a las distintas empresas de transporte público con el fin de determinar si dichas empresas eran sujetas de renovación de la concesión o no. Aún más, al momento en que se realizó dicha evaluación y, a la fecha de la elaboración de este informe, el Consejo de Transporte Público no ha aprobado el proyecto de modificación del Manual de Procedimientos de Revisión Técnica Vehicular, que es el instrumento mediante el cual se puede verificar el cumplimiento de estas obligaciones.

Por otro lado, a partir de la promulgación de la Ley N° 8556 Adición del artículo 46 bis y el Transitorio VIII de la Ley 7600 Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, dicha ley estableció algunas obligaciones para los concesionarios y permisionarios del transporte público, las cuales, en materia de discapacidad quedaron establecidas en el transitorio VIII. En lo que interesa dicho transitorio estableció lo siguiente:

“Transitorio VIII.- A partir de la entrada en vigencia del artículo 46 bis de esta Ley, todas las unidades que se autoricen para que operen por primera vez en el servicio de transporte público, por concesión o permiso, modalidad autobuses, deberán estar acondicionadas de conformidad con los requisitos de admisibilidad, incluida la rampa o plataforma y las medidas de las puertas de acceso.

A los permisionarios y concesionarios que se encuentren brindando el servicio, se les aplicarán los siguientes plazos para cumplir los requerimientos técnicos equivalentes que

garanticen su idoneidad funcional, seguridad y accesibilidad” (...).

De lo dispuesto en este transitorio, no hay evidencia de que el Consejo de Transporte Público realizara la verificación respectiva, amén de que para ser efectiva, la verificación del cumplimiento de estas obligaciones debe realizarse directamente en los autobuses. Además, esta Defensoría considera que el Consejo de Transporte Público debió establecer condiciones mínimas que los operadores debían cumplir, de tal manera que la Administración pueda tener la certeza de que el operador está en capacidad de prestar el servicio en forma adecuada y eficiente y a partir del cumplimiento o evaluación de esas condiciones mínimas, proceder a renovar la concesión de aquellos operadores que las cumplieron. A manera de ejemplo, una de esas condiciones mínimas es que la Administración una vez realizados los estudios de demanda, establezca el nivel de servicio adecuado y que el operador cumpla estrictamente, con los horarios y frecuencias autorizadas, así como la flota, la cual, no sólo debe ser la adecuada, en términos de la cantidad, sino que debe estar en condiciones óptimas para operar el servicio. Esto requiere por supuesto, una vigilancia y control continuo por parte de la Administración.

Aún más, si lo que se pretendía era evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del período anterior, a criterio de esta Defensoría, se debió realizar una verificación en el campo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y el contrato, que debió hacerse en forma continua y durante el período de la concesión, sólo así podía saberse con bastante claridad, si la empresa ha estado operando a derecho o no en los últimos siete años. Así por ejemplo, para calificar el servicio, entre otras cosas, se le solicitó a los operadores aportar una Certificación Notarial de los horarios autorizados vigentes a la fecha. Entonces cabe preguntarse: ¿cómo garantiza el Consejo de Transporte Público que las empresas han cumplido a cabalidad con las frecuencias y horarios autorizados, si el único requisito es presentar una certificación de la información que consta en los registros de las unidades administrativas de dicho Consejo y no lo que ocurrió durante el período anterior de concesión?

Así como en el caso de los horarios, muchos de los criterios de evaluación y calificación que estableció el Consejo para considerar como elegibles a los operadores del transporte remunerado de personas, fueron planteados mediante este sistema de certificaciones, en el cual no hay forma de comprobar que las empresas incumplieron las condiciones establecidas en la ley y en el contrato. Sin embargo, dadas las innumerables quejas planteadas por los usuarios a la Administración, es evidente que en muchas líneas de autobuses sí

hubo incumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato de concesión, como por ejemplo los horarios autorizados, y hoy, esas empresas el Consejo de Transporte Público les renovó la concesión. Por ello no cabe más que concluir, que la renovación se ejecutó con base en evaluaciones de escritorio.

9. Transporte público y Buen Gobierno: todavía mucho por hacer

Al culminar este análisis del transporte público costarricense a la luz del derecho de las y los habitantes al Buen Gobierno y después de 15 años de investigar y fiscalizar las acciones y omisiones de los entes rectores y reguladores de este servicio, la Defensoría ha podido constatar avances y logros muy valiosos a la par que considera que todavía resta mucho por hacer.

A lo largo de este período, la Defensoría ha sido testigo de la eliminación de los trompos, la renovación de buena parte de la flota, particularmente del Área

Metropolitana, el cumplimiento parcial de la Ley 7600, la desaparición de la Comisión Técnica de Transportes y el nacimiento del Consejo de Transporte Público, la creación y promulgación del “Sistema para la Evaluación y Calificación del Transporte Remunerado de Personas”, el nacimiento de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y las audiencias públicas tarifarias y, en los últimos días, la creación de las rutas intersectoriales. Todos estos logros fundamentales para la realización de los derechos de las y los usuarios del transporte público.

Pero también, queda mucho trecho por recorrer para que las y los usuarios del transporte público vean realizado su derecho al Buen Gobierno en este ámbito. La persistente incapacidad del Consejo para atender las demandas de los usuarios en tiempo y forma, la ausencia de verdaderas evaluaciones del desempeño de las empresas prestatarias incluso cuando se les pretende renovar sus concesiones y permisos y las dificultades para transformar el transporte público en un sistema inclusivo y con equidad son algunos de los desafíos que desde la perspectiva del Buen Gobierno están en espera de ser aceptados. La Defensoría sigue dispuesta a dedicar tiempo, esfuerzo y recursos para coadyuvar a enfrentar esos desafíos.

Gobernabilidad en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes: el sistema nacional de protección integral

“(...) asimismo, si eres el primero en tener una idea y la haces patentar, solo te pertenecerá a ti. Por lo tanto, a mí me pertenecen las estrellas ya que nadie había tenido la idea jamás de poseerlas. Eso es cierto –dijo el Principito- ¿y qué haces tú con las estrellas? -Las administro, las cuento y recuento- contestó el hombre de negocios- Es difícil, pero yo soy un hombre serio.

El Principito (...) prosiguió: -Si yo poseo una bufanda puedo colocármela alrededor del cuello y llevármela, si poseo una flor puedo cortarla y llevármela a donde yo quiera. Pero tú no puedes tomar las estrellas y llevártelas a donde quieras!. –No pero

las puedo depositar en un banco (...). Y eso es todo?- Sí, con eso basta. Es muy divertido –pensó el Principito- (...) pero no es muy serio. El Principito tenía

ideas muy diferentes a las de las personas adultas respecto de las cosas serias. Decididamente los adultos son raros, pensó el Principito durante el viaje...”

El Principito, 2003.

Introducción

Con la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), se genera un cambio sustancial en la realidad jurídica y social de las personas menores de edad, lo cual obliga al Estado y a sus instituciones, así como a la familia y a la comunidad en general a adoptar una concepción diferente de los niños, niñas y adolescentes en su conjunto y de manera muy particular, de quienes se encuentran en circunstancias especiales, debido a que sus derechos son vulnerados con mayor frecuencia.

La doctrina denominada “de la situación irregular”, presupone la existencia de una profunda división en el interior de la categoría “infancia”: 1) NIÑOS, NIÑAS y ADOLESCENTES con sus necesidades básicas satisfechas, para quienes el marco jurídico prevaleciente de la misma resulta indiferente; 2) Los MENORES con sus necesidades parcial o totalmente insatisfechas, siendo el Estado y sus instituciones las instancias decisorias de su vida y su futuro, principalmente a través de su criminalización o encierro.

Anteriormente, la legislación, las políticas y la gestión estatal colocaban a la población menor de edad vulnerable, en una condición de “objeto pasivo de compasión y represión” sujetos de la intervención e interferencia de las instituciones del Estado y de las personas adultas, sin derecho -la mayoría de las veces- a expresar su opinión (necesidades, sentimientos, intereses y pensamientos).

Con la ratificación de la CDN, el concepto de niño/niña cambia sustancialmente, generando una construcción social que reconoce y legitima sus necesidades y derechos, bajo principios tales como el interés superior del niño/a, de sujeto social de derechos, de no discriminación, de autonomía progresiva, de discriminación positiva, de persona como prioridad absoluta, de participación activa y el de autoridad parental.

De tal forma, todos los niños, niñas y adolescentes se convierten en “sujetos activos y plenos de derechos”, dando paso a la llamada “Doctrina de la Protección Integral”; perspectiva que anula la imagen y concepción de “menor como objeto de compasión-represión” para convertirlo en el niño, niña y adolescente, sujeto pleno de derechos “... sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”⁴⁰. Asimismo, como país se asume el compromiso de adoptar todas las medidas apropiadas

⁴⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 09 de agosto 1990, art.2.

para garantizar que el niño/a sea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, tutores o familiares.

El cambio doctrinal, constituye una transformación en favor de las personas menores de edad, que marca una verdadera ruptura en la historia de su condición jurídica y social, donde se debe comprender y aprender a respetar su protagonismo, como sujetos activos de su vida, sujeto de derechos y actores de la sociedad. Esto compromete y obliga a los Estados a realizar cambios en las estructuras organizacionales, en la forma de entender y actuar que asumen las personas adultas y en mejorar las formas para atender a la niñez y la adolescencia. Significa también, introducir nuevos conocimientos, modificar valores, actitudes, habilidades y destrezas de trabajo, para que sean compatibles con las prácticas basadas en la doctrina de la protección integral, que se sustenta en un enfoque de derechos.

La Convención sobre los Derechos del Niño, constituye la síntesis más acabada del nuevo paradigma para interpretar y enfrentar la realidad de todos los niños, niñas y adolescentes. De manera amplia, la Convención reconoce derechos civiles, políticos (como de participación y expresión), económicos, sociales y culturales de las personas menores de edad en su condición de persona humana, así como también aquellos derechos específicos derivados de su especial condición de persona en desarrollo, fundamentales para la adecuada y plena realización de los primeros. Con la ratificación de este instrumento normativo, Costa Rica asume un compromiso internacional que debe plasmarse en la construcción de un nuevo modelo societario que garantice el respeto por los niños, niñas y adolescentes basado en el reconocimiento de su titularidad en el ejercicio de sus derechos. De este modo, a partir de este replanteamiento conceptual debe estructurarse un sistema político, jurídico e institucional que brinde el apoyo necesario para su efectiva implementación.

Esta consideración, es de particular importancia a la luz de la razón de ser del Estado de Derecho y del modelo político democrático, en tanto se introducen nue-

vos referentes para garantizar la inclusión de la niñez y adolescencia como actores sociales y sujetos de las políticas y programas públicos. Se trata de orientar la acción estatal y social bajo un esquema paradigmático de gobernabilidad, en que todas las personas menores de edad sean tenidas en cuenta considerando sus derechos por igual. “La Convención sobre los Derechos del Niño por sí sola no puede garantizar el bienestar de aquellos para quienes ha sido hecha. Para que esta herramienta legal efectivamente funcione, el Estado debe garantizar el buen gobierno, pues solo así tales derechos se harán realidad.”⁴¹

Gobernabilidad en favor de los niños, niñas y adolescentes: visiones frescas de un nuevo paradigma

La inclusión de un nuevo paradigma en la conceptualización de un sector del conglomerado social, hace imperativo adecuar las estructuras existentes a partir de un proceso coherente, integral, sostenido y dinámico. Como se ha indicado en diferentes foros nacionales e internacionales, en el tema de niñez y adolescencia, se debe reconocer por lo menos tres grandes componentes de este proceso que deben servir de norte en la labor de los Estados y los gobiernos para alcanzar la efectividad de los derechos de esta población.

El primer componente, refiere a la necesidad de una revisión y adecuación del marco jurídico vigente derivado de un mandato explícito de la Convención y retomado por el Comité de los Derechos del Niño, sobre lo cual fue particularmente insistente en sus primeros pronunciamientos. En relación con el primer informe que presenta Costa Rica sobre el cumplimiento de la Convención, dicho Comité expresó su preocupación por lo dispersa y contradictoria de la legislación interna, a partir del referente de la Convención; insistiendo así en la necesidad de armonizar las leyes y reglamentos relativos a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (1994).

Este mandato fue acatado por el país, mediante el inicio del proceso de redacción del Código de la Niñez y la Adolescencia (1995), proceso que se formalizó me-

“El Código de la Niñez y la Adolescencia, constituye el marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Además de enumerar los derechos y deberes de esta población, establece los principios fundamentales tanto de la participación social y comunitaria como de los procesos administrativos y judiciales que se definen para garantizarlos. Este instrumento regula las relaciones entre el mundo adulto y el de las personas menores de edad, incorpora aspectos de orden sustantivo, procedimental, programático y sancionatorio. Con ello, se logra sintonizar la temática de los derechos humanos de la población menor de edad en una frecuencia radicalmente distinta que obliga al replanteamiento de todo el modelo de protección que deben observar las instituciones del Estado, la sociedad y la familia.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

41 www.savethechildren.org (página inicial)

diante un decreto ejecutivo, integrando una Comisión Redactora bajo la coordinación de la Defensoría de los Habitantes y a partir de un criterio ampliamente participativo y abierto para la población adolescente, los sectores sociales, organizacionales e institucionales del país.

Este proceso culmina en diciembre de 1997, cuando la Asamblea Legislativa aprueba por unanimidad el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), el cual entra en vigencia el 06 de febrero de 1998 a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Si bien, este hecho refleja una clara voluntad política por dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño y con ello, la adopción de la Doctrina de la Protección Integral, requerirá un mayor esfuerzo en el tiempo para su efectivo posicionamiento y consolidación, habida cuenta de lo revolucionario del planteamiento.

Posterior al CNA, se promueven una serie de reformas legislativas de suma relevancia para la adecuación del marco jurídico nacional con los principios de la Convención⁴², de tal forma que hasta la fecha, si bien la tarea se encuentra muy avanzada, al punto de ser uno de los mayores logros alcanzados en esta primera década de vigencia del CNA; aún faltan algunas áreas en las cuales se debe eliminar el antiguo paradigma. Asimismo, la deuda en materia de desarrollo reglamentario es evidente, lo que ha impedido entre otros factores, la plena efectividad de las normas legales y la estructuración adecuada de los criterios, procedimientos e instrumentos institucionales conforme con la intención de la Convención y del Código.

El segundo componente del proceso de adecuación hacia un modelo de gobernabilidad que sea inclusivo de los niños, niñas y adolescentes, supone la promulgación y desarrollo de políticas públicas que, haciendo efectiva la normativa, orienten la labor gubernamental y social hacia la consecución de los propósitos de la Convención y el Código. Con 18 años de vigencia de la Convención y 10 del Código, un breve repaso sobre los planes nacionales de desarrollo permitirá hacer una valoración sobre el estado en que el país se encuentra en la materia.

Luego de este tiempo, se ha constatado con claridad la ausencia de una política de Estado en relación con la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Además, el tiempo ha pasado y ha habido distintos esfuerzos por responder a esta necesidad; sin embargo, a la fecha

no se han definido y mucho menos, promulgado esas políticas, lo cual se evidencia en una dinámica errática, ambivalente –en cuanto a enfoque–, inconsistente y casuística que ha caracterizado la acción gubernamental en la materia. Si bien, existen ciertas áreas en donde la política pública ha sido un poco más clara, v.gr. en salud o en la administración de justicia, en las que se logra atisbar elementos del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia, lo cierto es que no se visualizan planes de desarrollo a nivel nacional claramente definidos en favor de esta población. Cabe destacar que lo más ha destacado es la dispersión de programas focalizados en situaciones de vulnerabilidad, es decir, orientados a la satisfacción de necesidades inmediata que a la garantía de derechos y cuyo abordaje parte de la doctrina de la situación irregular.

Desde una perspectiva de buen gobierno, la claridad de metas y la definición de planes de desarrollo que garanticen la inclusión de todos los sectores de la población en procura de la satisfacción de sus derechos, resulta un elemento impostergable. Sólo a partir de este referente de decisión política, respecto de la consecución de un determinado modelo societario, se puede advertir la voluntad necesaria para hacerlo efectivo. Una rápida referencia a los planes nacionales de desarrollo correspondientes a los períodos 1994/1998, 1998/2002, 2002/2006 y 2006/2010, para analizar el enfoque que ha regido la gestión gubernamental en estos años, mediante la delimitación y priorización de acciones para atender el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia, permite confirmar lo indicado.

Aún y cuando el país asumió la doctrina de la protección integral desde 1990, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, no es sino hasta el Plan Nacional de Desarrollo del período 2002/2006 donde se visualiza la incorporación de este enfoque en favor de este grupo étnico. Entre otros aspectos, se puntualiza la protección integral de las personas menores de edad por medio del efectivo ejercicio de los derechos para alcanzar su desarrollo integral. Se incorpora el principio del interés superior de la persona menor de edad en la gestión gubernamental, organizacional y comunitaria. También, se enfatiza en la modernización e implementación del proceso de reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y del Patronato Nacional de la Infancia; y se convoca hacia la construcción de una cultura de respeto por los derechos de la niñez y la adolescencia, de garantía y restitución cuando son vulnerados. Si bien, para entonces tampoco se promulgó una política nacional en relación con la niñez y la adolescencia, se inducen o intentan, algunas orientaciones al respecto a partir de lo contenido en este plan nacional. Se acoge la Agenda

42 Algunas son la: Ley N° 7517 Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (1995), la Ley N° 8460 Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles (2005), la Ley N° 7735 Protección a la Madre Adolescente (1998), la Ley N° 7654 Pensiones Alimentarias (1997), la Ley N° 8101 Paternidad Responsable (2001) y la Ley N° 8111 Nacional de Vacunación (2001).

Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2000/2010 como un instrumento de trabajo de las instituciones y organizaciones del sector; además se concluye el proceso de redacción de las Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia. En ese mismo período administrativo, el Presidente de la República en ejercicio, acordó otorgar el rango de Ministerio de la Niñez y la Adolescencia a la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia.

Pese a tal orientación, al analizar las políticas que subyacen en el Plan Nacional de Desarrollo 2006/2010 se observa la ausencia del enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia en la gestión gubernamental, así como de los principios rectores de la protección integral, lo que no sólo impide el desarrollo y consolidación del paradigma de la Convención y el Código sino que, además, encamina el quehacer institucional en forma regresiva hacia el modelo de gestión anterior, basado en un enfoque a la niñez a partir de sus necesidades, es decir, de la doctrina de la situación irregular.

No debe olvidarse, que incluso esta vinculación de la acción pública en materia de niñez y adolescencia con los planes nacionales de desarrollo, se encuentra expresamente dispuesta en el propio Reglamento del Código de la Niñez y Adolescencia, al señalarse en el Artículo 3° la sujeción a los instrumentos de planificación nacional, indicándose que el “*Consejo actuará dentro del marco de los planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo.*”⁴³

Si a este vacío se suma la persistencia en torno a la falta de políticas públicas de niñez y adolescencia, es clara la dificultad para alcanzar un modelo de gobernabilidad favorable a la efectividad de los derechos de esta población. Esto se refleja –se analizará más adelante– en la gestión del Sistema Nacional de Protección Integral, columna vertebral del esquema de gestión en la materia.

Ante el panorama descrito y considerando la necesidad de advertir sobre la amenaza que esto representa para el goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, la Defensoría de los Habitantes con el apoyo del Foro de Seguimiento al cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia, en abril del 2007, manifestó a la rectoría del sector social, la preocupación por la implementación de políticas que consideraran solamente las necesidades de la niñez y la adolescencia en condición de pobreza, sin contar con un enfoque más amplio e integral hacia toda la población menor de edad. En este sentido, se instó a consi-

derar la información contenida en la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2000/2010, producto del consenso social, así como del documento denominado Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia, que trabajaron instituciones del sector; el cual además, el actual Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia retoma y traslada a MIDEPLAN para su correspondiente estudio y análisis, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2006/2010. Esta última propuesta aún se encuentra pendiente de aprobación.

Desde esa perspectiva, los avances y logros que efectivamente existen en la materia y no se pueden negar, resultan ser más el resultado del empeño particular o subsectorial que producto de una adecuada orientación y clarificación de metas y planes gubernamentales. Este tipo de gestión resulta contraria con una perspectiva de buen gobierno tanto en sentido general, como en particular para este grupo etéreo y, por ende, atenta contra los principios fundamentales de igualdad, equidad y solidaridad del Estado de Derecho y del sistema democrático.

El tercer componente, corresponde a la construcción de una estructura organizacional e institucional que responda con el modelo de desarrollo asumido; garantizando una adecuada planificación, desempeño de la gestión –en este caso tanto pública como comunitaria–, asignación y aprovechamiento de recursos y evaluación. Esto último incluye de manera particular, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo que en forma periódica determinen de manera fehaciente y objetiva el grado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El componente de la exigibilidad de los derechos, resulta esencial para lograr su plena garantía y cumplimiento. Además de una cultura de transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas en torno a la realización de sus mandatos y obligaciones, resulta preciso establecer y consolidar mecanismos de participación democrática sobre la evaluación de la gestión institucional. Desde el paradigma de la protección integral, esto incluye la participación activa de la propia población meta en estos procesos de monitoreo, cuya opinión y criterio deben ser promovidos y considerados como aspectos esenciales en la evaluación. A esto, deben sumarse adecuados mecanismos de denuncia ante situaciones de vulneración de derechos y la garantía de un sistema de justicia, tanto administrativo como judicial que la haga efectiva, que restituya los derechos lesionados y evite la impunidad.

Estos aspectos fueron igualmente abordados en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en sus respectivos capítulos sobre Derecho de Acceso a la Justicia

43 Reglamento al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Decreto Ejecutivo N°33028 del 14 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°34 el 3 de mayo de 2006, art. 3.

y el Proceso Especial de Protección. Asimismo, el artículo 7° de este cuerpo normativo establece que “... Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (...) garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública y privada. La Defensoría de los Habitantes de la República velará por el cumplimiento efectivo de estas obligaciones”.

Esta disposición refuerza y especifica en favor de la niñez y la adolescencia, el mandato dado por el legislador a la Defensoría de los Habitantes en materia de protección de derechos e intereses de todas las personas que habitan en el país y de control sobre el buen funcionamiento del sector público; labor que se complementa con la ejecución de actividades de divulgación y promoción de los derechos humanos. Para la observancia de este precepto, se ha diseñado un modelo de seguimiento al cumplimiento del Código del cual se dará cuenta más adelante.

Tal como se indicó, en el Código de la Niñez y la Adolescencia queda debidamente garantizada, al menos en el nivel normativo, la protección especial e integral de los derechos humanos de las personas menores de edad, lo cual presupone la necesidad de diseñar y aprobar políticas públicas, así como ejecutar programas destinados a la protección, atención, prevención y defensa de esos derechos, por medio de las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad, todas articuladas mediante el denominado “**Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia**”, sistema sobre el cual se centra el presente análisis al transcurrir diez años de aprobado dicho Código.

Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia: una conformación necesaria

En un particular esfuerzo innovativo para su época, el Código de la Niñez y la Adolescencia estructuró un esquema normativo que no sólo enunciara derechos y procedimientos, sino que además, estableciera las bases de un modelo institucional como garantía de su observancia, mediante la construcción de un sistema integral e intersectorial.

De conformidad con el Título IV de Código, el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, en adelante el Sistema, lo integran un conjunto de instituciones y organizaciones sociales relacionadas entre sí, que persiguen un mismo propósito, el cual consiste en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, así como la plena garantía y realización de sus derechos:

El Sistema contiene cuatro partes:

a. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (CNNA)

Cuerpo colegiado, adscrito al Poder Ejecutivo, propiamente a la Presidencia de la República, establecido como 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 de niñez y adolescencia. El Consejo es responsable de asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas observen la política de protección integral de los derechos humanos de las personas menores de edad y lo conforman las siguientes instituciones y organizaciones.

b. Las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales.

Corresponde a: los **Ministerios** de Educación Pública; de Salud, de Cultura y Juventud; Trabajo y Seguridad Social; Justicia y Gracia; Seguridad Pública; Planificación Nacional y Política Económica. Las **instituciones autónomas** tales como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Instituto Nacional de las Mujeres. Las **Asociaciones**, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a la protección y defensa de los derechos de las personas menores de edad. Las **Cámaras empresariales**. Las **Organizaciones laborales**.

El Consejo Nacional de Rectores.

c. Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia (JPNA)

Están adscritas al Patronato Nacional de la Infancia. Actúan como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. Su creación y funcionamiento se sustenta en la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (art.30) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (art.179). Las Juntas están integradas por un representante del Patronato Nacional de la Infancia (preside), de la Municipalidad del cantón, del sector educativo (residente en zona), tres representantes de la comunidad y uno de la población adolescente (mayor de 15 años) designados por elección popular.

d. Los **Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CTDNA)**

Mediante el artículo 181, el Código crea los Comités como una forma de organización comunal, adscritos a las asociaciones de desarrollo, de acuerdo con la Ley N°3859 de Desarrollo de la Comunidad. Los Comités dentro del Sistema Nacional de Protección Integral constituyen órganos de soporte del nivel local responsables de fiscalizar la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Queda así definida, la participación de distintos sectores sociales prestando especial atención al vínculo permanente que debe existir entre las partes que integran este sistema, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y de cooperación para cumplir de manera efectiva lo dispuesto en la norma y en procura de establecer y consolidar un sistema de protección integral de los derechos humanos de la población menor de edad.

Es prácticamente imposible, entender la esencia de un sistema si se observa solamente una parte de éste y no su conjunto. Por ello, para asegurar su funcionamiento, el Código previó la inclusión de distintos actores sociales e institucionales, involucrados directamente con la niñez y la adolescencia fundamentalmente desde el ámbito de lo público tanto nacional como comunitario. No se incluye dentro del Sistema la participación del ámbito familiar –quizá por la necesidad por diferenciarse del enfoque *familista*, así como la propia dificultad que operativamente esto representa- pero sí se da un esfuerzo incipiente por incorporar una representación simbólica de la población meta.

Desde la perspectiva de un modelo de gobernabilidad, dispuesto en forma favorable a los derechos de la niñez y la adolescencia, vale la pena esta reflexión, particularmente en torno al papel que ha desempeñado el Sistema en la observancia de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes a partir de una verificación de algunos de los principios que informan del Derecho al Buen Gobierno⁴⁴. Ello significa determinar si el quehacer cotidiano de las instituciones y las organizaciones que integran el Sistema, funciona en forma lo suficientemente articulada para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de la niñez y la adolescencia del país, a partir de un enfoque de derechos.

44 "...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.

Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia: comentarios sobre su funcionamiento

Tal y como se indicó, el Sistema Nacional de Protección Integral está compuesto por un conjunto de instituciones y organizaciones que deben interactuar entre sí, para asegurar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Y como sistema, la actuación u omisión de alguna de las partes, incide en el resto de éstas. Al respecto, en forma referencial, el Código dispone de un elemento político y de decisión en el nivel nacional representado en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en adelante el Consejo, un elemento programático y funcional correspondiente a las instituciones y organizaciones sociales, un elemento articulador del ámbito local y un elemento de fiscalización, ubicado como una función particular en cada uno de los componentes del Sistema. Ello, sin perder de vista la labor de vigilancia de la Defensoría de los Habitantes que el mismo Código le atribuye, pero sin incluirla de manera explícita dentro del esquema del Sistema.

Se trata de una propuesta básica en la legislación, que no incluye la definición de mecanismos concretos de articulación operativa, tarea que ha quedado para el desarrollo posterior y que no es sino con la promulgación del Reglamento al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (Decreto Ejecutivo N° 33028 vigente desde el 3 de mayo de 2006, ocho años después de su constitución), que se establecen algunas reglas al respecto. Asimismo, desde el Sistema no se define la rectoría en materia de niñez y adolescencia, siendo esta función atribuida al PANI por medio de su Ley Orgánica, sin que, conforme con la normativa que regula la estructura administrativo-institucional del país, sea usual depositar tal responsabilidad rectora en una institución autónoma. Cabe destacar que no obstante tal imprecisión jurídica y apoyado más bien en su reconocimiento constitucional, dicha rectoría se encuentra institucionalmente asumida y socialmente aceptada. Inclusive en algunos momentos hasta demandada, por encima incluso de la propia construcción del Sistema y del Consejo como instancia política de nivel superior.

A partir de una resolución de la Sala Constitucional, se desprende que en todo caso, el funcionamiento del Sistema y de sus respectivos integrantes no puede interpretarse de manera tal que desconozca, perjudique o disminuya las potestades constitucionales del Patronato Nacional de la Infancia. (Res. N°13583-2007 de las 15:10 hrs. del 19 de setiembre de 2007)

No cabe duda, que todo Sistema necesita un eje articulador, en este caso, identificado en el Consejo, el cual se constituye en uno de los componentes fundamenta-

les con atribución legal suficiente para liderar la articulación y asegurar el debido funcionamiento del Sistema en todos sus niveles. Desde el Consejo se debe desarrollar el proceso de toma de decisiones, formulación de políticas públicas, verificación de cumplimiento de éstas por parte de las instituciones y organizaciones sociales que lo conforman, incluyendo la definición de lineamientos para aquellas instancias que si bien, no son parte formal de este órgano colegiado, tienen obligaciones claras en materia de niñez y adolescencia, v.gr., en el sector público con las municipalidades y en el sector privado con los medios de comunicación colectiva. Todo ello en aras de garantizar de manera efectiva el interés superior del niño/a y el efectivo goce y disfrute de sus derechos. Para lograr este objetivo, el Consejo cuenta con una Secretaría Técnica y comisiones especiales, incluido una comisión permanente técnico asesora, según lo dispuesto en su Reglamento. Particularmente, la Secretaría Técnica se apoya en el PANI, el cual provee el personal técnico. Esto facilita la armonización entre la labor del Consejo y del PANI, al cual se le reconoce sin perjuicio de sus atribuciones constitucionales, una función de enlace entre el Consejo y la Presidencia de la República.⁴⁵

Durante esta década de vigencia del Código, se ha percibido la ausencia de esta instancia de deliberación y coordinación, pese al alto perfil con el cual fue concebido (recuérdese su adscripción a la Presidencia de la República y la integración con los jefes de las instituciones que lo conforman). La discontinuidad en su funcionamiento, la falta de definición y desarrollo de un plan de acción claro y sostenible, así como el alejamiento con las otras partes del Sistema (llámese Juntas de Protección y Comités Tutelares), son parte de las razones por las cuales aún no se percibe la tan anhelada articulación entre los distintos componentes del Sistema, siendo apenas puntuales los logros obtenidos producto de la articulación del Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia como tal.⁴⁶

45 “El Patronato Nacional de la Infancia, en adelante PANI, en su condición de ente rector en materia de niñez y adolescencia según lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política, actuará como enlace coordinador entre la Presidencia de la República y el Consejo, y le corresponderá la conducción técnica del mismo.” Reglamento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, art. 5º párrafo segundo.

46 Entre esos logros se puede citar la conformación de la

Cabe destacar, que recientemente cuando se perciben algunos cambios en la actuación de este cuerpo colegiado, incluyendo la importancia de garantizar una representación institucional del más alto nivel, como lo es la presencia de la mayor parte de los jefes de las instituciones públicas; la Presidencia -en su momento, asumida por la Vicepresidenta de la República-, así como la presencia (con voz pero sin voto), de representantes de los Comités Tutelares de la Niñez y la Adolescencia. Se debe destacar además, que la participación de las organizaciones sociales vinculadas con la protección y con la defensa de la niñez y la adolescencia, son quienes han sido constantes y han impulsado la sostenibilidad de algunos procesos de definición de políticas, incluyendo la Agenda Nacional y la propuesta de Políticas Públicas de la Niñez y la Adolescencia.

“(...) tanto la similitud de funciones y roles del Consejo con las del PANI, como la falta de una regulación de funcionamiento temprana, han dado como resultado una incidencia de bajo impacto por parte de este órgano colegiado, ello pese a los distintos esfuerzos que desde la jerarquía del PANI se han desarrollado, así como de la voluntad particular de sus miembros a lo largo de estos años. Se trata de un órgano, que hasta el año 2006 cuenta con una normativa de funcionamiento propia que oriente y ordene su quehacer, en procura de constituirse en el motor de los procesos del Sistema.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

El trabajo conjunto entre los diferentes actores que conforman el Consejo, es esencial en procura de retroalimentar la tarea de éste dentro del Sistema, para

que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Precisamente, la debilidad del planteamiento sobre la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, así como la falta de promulgación de una Política Pública de Niñez y Adolescencia durante toda esta década, son muestras claras de la deuda que el Estado costarricense en general y el Consejo, tienen con la niñez y la adolescencia que habita en el país.

En consecuencia, el proceso de planificación, elaboración de planes anuales operativos, así como de programación presupuestaria; la evaluación y la consecuente rendición de cuentas, no está orientado, ni permeado por una política pública de protección integral, que a la vez, en forma dinámica, logre incidir en la articulación y fortalecimiento del Sistema, en la gestión

Comisión Nacional para la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONACOES), el reconocimiento de la Agenda Nacional como “un Plan Nacional que contempla las metas requeridas para concretar los compromisos nacionales e internacionales adquiridos en materia de niñez y adolescencia, incorporadas en una secuencia priorizada de programas y acciones tendientes a integrar la voluntad política de los principales actores sociales de la comunidad nacional, hacia la construcción de una política de Estado en esta materia, con un plazo de ejecución de diez años”, como fue plasmado en el Reglamento del Consejo.

institucional desde el nivel central y local, así como en la actuación y empoderamiento de las estructuras sociales del ámbito comunitario para proteger integralmente los derechos de la población menor de edad y garantizar su participación en estas estructuras.

Si bien, respecto del PANI, el Código dispuso una serie de atribuciones, particularmente en el tema del Proceso Especial de Protección en sede administrativa y otras obligaciones específicas propias de su competencia, sobre su participación en el Sistema y en el Consejo, aparte de ser integrante de éste, no existe una caracterización particular propia de su mandato constitucional. El artículo 171 incisos c) y d) reconoce la obligación del PANI de elaborar y presentar al Consejo informes de seguimiento y auditoría del cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, así como evaluar periódicamente las políticas públicas sobre niñez y adolescencia.⁴⁷ Debe recordarse que la actual Ley Orgánica del PANI antecede a la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia y dado el corto tiempo en que ambos cuerpos legales fueron emitidos, el segundo no desarrolla en extenso sobre esta institución y su papel en el Sistema. Es hasta la promulgación del Reglamento al Consejo, que se delimita de manera más clara el papel que juega el PANI en esta instancia deliberativa, conforme con lo indicado líneas atrás.

Además de ser la instancia de protección especial de la niñez y la adolescencia en el país por excelencia, según disposición del constituyente, resulta clara la necesidad de redefinir la intervención del PANI a la luz del paradigma de la protección integral en procura de garantizar en forma plena los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna y en un marco de derechos humanos y de desarrollo. Queda atrás la vieja concepción de un PANI, limitado a intervenir tan sólo ante situaciones irregulares de los “menores” (ante la desventaja social y abandono como se concibiera inicialmente en 1930), debiendo abrirse hacia una nueva forma de abordaje que comprenda todas las formas mediante las cuales deben garantizarse los derechos de esta población. Esto queda claramente establecido en el marco regulatorio vigente (Código y Ley Orgánica del PANI), especialmente en lo que atañe al Proceso Especial de Protección, mecanismo de garantía para la preservación los derechos de las personas menores de edad cuando éstos son vulne-

rados, al mismo tiempo que le faculta para adoptar las medidas necesarias con el fin de restituir el ejercicio pleno de esos derechos; asegurando el desarrollo integral y el respeto por la dignidad humana de este grupo social.

A partir de su mandato legal y con la experiencia de casi setenta y ocho años de trayectoria en la tutela de los derechos de las personas menores de edad, el PANI es la institución que debe conducir el proceso de protección integral, convocando a las instituciones y organizaciones sociales para lograr consenso y trabajar desde una planificación y cooperación conjunta los asuntos de niñez y adolescencia. Por ello, hasta tanto en el PANI no se concrete el proceso de reforma institucional y se asuma la tutela de los derechos de las personas menores de edad desde los principios que rigen la protección integral, resulta difícil que tal conducción sea efectiva y consecuente con el mandato constitucional y legal correspondiente.

Al igual que con el Consejo y a partir del referente de la promulgación del Código en el año 1998, ha transcurrido una década sin que se pueda afirmar que de manera efectiva, eficiente, transparente, continua y planificada, el PANI haya cumplido a cabalidad con su misión.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría de los

Habitantes que desde 1997 cuando empieza a regir la nueva Ley Orgánica (N°7648), el PANI ha iniciado diversos procesos de reforma institucional que aún no logra materializar. De manera particular, preocupa también, que siendo la institución llamada a tutelar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, su actuación varíe según la perspectiva o interpretación que tenga la jerarquía institucional (sea la Presidencia Ejecutiva y la respectiva Junta Directiva) sobre esta materia, cuando esa tutela debe trascender y tener continuidad en el tiempo, debido a que está regida por los principios rectores de la Doctrina de Protección Integral. Tal situación, deriva en la ausencia de liderazgo y de posicionamiento institucional para incidir tanto en la gestión del Consejo como del resto de las partes que componen el Sistema.

Desde la Administración anterior (2002-2006) y hasta la actual, se hacen manifiestos algunos esfuerzos por concretar las acciones de reforma institucional que conduzcan al diseño de un modelo de gestión conforme con un esquema de gobernabilidad inclusiva de los derechos de la niñez y la adolescencia que facilite la

“Respecto de la protección especial, es evidente que el PANI desempeña un papel trascendental dentro del Sistema Nacional de Protección, correspondiéndole un papel de liderazgo en el Sistema, dada su especialidad técnica y su competencia en la protección integral de la niñez y la adolescencia.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

⁴⁷ Ello de conformidad con el art. 4 inc. d) de la Ley Orgánica del PANI, N° 7648 del 9 de diciembre de 1996.

articulación en lo interno y externo del Sistema, particularmente en la interacción entre el ámbito nacional y local.

Actualmente, se reconoce como objetivo del proceso de reforma al que está sometida la institución: *“Garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo integral, a través de su misión como institución rectora, con un modelo de desarrollo integral, una organización adecuada, recursos humanos idóneos, ambientes de trabajo apropiados a las necesidades técnicas y administrativas y con tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones”*.⁴⁸

El esquema del Sistema, sería incompleto si no se contemplara la armonización con la gestión local y comunitaria. Es así que se incluyen en el Sistema las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, como instancias de base comunitaria sustentadas por el Código; responsables de trabajar desde el nivel local en la promoción y protección integral de las personas menores de 18 años.

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, están adscritas al PANI y deben actuar como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia. Cada Junta está integrada por siete miembros: un representante del PANI (preside), de la Municipalidad y del sector educativo a los que se suman cuatro miembros de la comunidad, siendo uno de ellos el/la representante del grupo de adolescentes de la zona.⁴⁹ Con esta representación, se procura promover entre este sector poblacional la participación, la expresión de sus opiniones, necesidades e inquietudes, así también facilitar la capacidad decisoria y propositiva en los asuntos que le afecten o atañen en su entorno social.

Por otra parte, los Comités Tutelares están adscritos a las asociaciones de desarrollo, de acuerdo con la Ley N° 3859 de Desarrollo de la Comunidad, constituyen una forma de organización comunitaria que coordina acciones y actúa como órganos de vigilancia de la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia del territorio donde interactúan. Sus fines son colaborar con la asociación de desarrollo, velar por el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad en su comunidad y funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos propios de

la materia. Los Comités, para su constitución y funcionamiento, pueden contar con los recursos del Fondo para la Niñez y la Adolescencia, el cual es creado para financiar proyectos de base comunitaria, en favor de las personas menores de edad. (Artículo 184, CNA)

No obstante, la importancia de consolidar esta plataforma local y comunitaria a favor de la niñez y la adolescencia durante estos diez años, estas instancias no han contado con el apoyo necesario para su constitución y consolidación en las distintas comunidades del país. Precisamente la existencia de diferencias sustanciales y las brechas en cuanto al efectivo cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se dan en los cantones del país, como lo acreditó el estudio realizado al efecto por UNICEF, confirman estos vacíos.

Con el apoyo de UNICEF, es que en los últimos años se desarrollan acciones puntuales para fortalecer el nivel local del Sistema, siendo que hasta el momento se encuentran constituidas 59 Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia.

Para la Defensoría de los Habitantes, es importante reconocer algunos esfuerzos para poner en marcha el Sistema Nacional de Protección Integral desde la plataforma local, como lo es la labor que al respecto ha venido realizando la Dirección Nacional para el Desarrollo de las Comunidades (DINADECO). Esta institución ha logrado impulsar una estrategia de observación de derechos; aprovechando la dinámica y estructura del movimiento comunal, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales para la sostenibilidad cantonal. Se ha estimulado y apoyado a las organizaciones comunitarias para que incorporen en sus planes de trabajo el tema de la protección social integral de las personas menores de edad, creando condiciones propicias para la constitución y fortalecimiento de los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Dentro de esa estrategia de intervención comunitaria, se pretende potenciar las capacidades del movimiento comunal para crear ambientes protectores capaces de prevenir y disminuir las amenazas y las violaciones de los derechos de las personas menores de edad y de promover conductas proclives al ejercicio de sus derechos fundamentales.

Es en correspondencia con esa gestión y a partir de la necesidad de fortalecer la base comunitaria del Sistema, que se firmó una Carta de Entendimiento entre DINADECO y el PANI; estrategia que busca mecanismos para articular y fortalecer la gestión comunitaria en el proceso de protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en una acción conjunta entre las Juntas de Protección y los Comités Tutelares.

48 www.pani.go.cr/spreforma

49 Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia se encuentran constituidas en la Ley Orgánica del PANI, art. 30 y ss. El Código de la Niñez y la Adolescencia introdujo una reforma en su conformación al incorporar un/a representante de la población adolescente, mayor de 15 años, con voz y voto (art. 179).

Además, es necesario propiciar que estas organizaciones del nivel comunitario cuenten con una normativa que regule su gestión, aspecto que también ha sido señalado por el Comité Internacional de Derechos del Niño en las recomendaciones emitidas en su último informe. Se indica así que el Estado debe adoptar *“todas las medidas necesarias para aumentar la eficacia de las Juntas de Protección y los Comités Tutelares y proporcionarles, así como al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), recursos financieros suficientes que les permitan realizar plenamente su mandato, y redoblar sus esfuerzos para establecer Juntas de Protección y Comités Tutelares en todos los cantones y distritos.”*⁵⁰

Hasta el momento, DINADECO ha conformado 392 Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, un Comité Consultivo de los Comités Tutelares y se logró un espacio –con voz pero sin voto– en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Este esfuerzo debe ser sostenido y progresivo, de modo que no sólo se garantice la conformación de estos espacios, sino que además se consolide su gestión dentro de la comunidad con el apoyo técnico y presupuestario del resto de los miembros del Sistema y bajo las políticas que al efecto el país adopte.

Cabe destacar que en los últimos dos años, se ha incorporado al Plan de Trabajo del Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia que lidera la Defensoría de los Habitantes, el objetivo de promover la integración de los distintos niveles del Sistema, para lo cual un referente fundamental es acercarse a la realidad de las comunidades. Con este propósito, se dispuso en el 2007, la visita del Foro a cuatro cantones tenidos como prioritarios a partir del estudio efectuado por UNICEF⁵¹ en relación con el Índice de Vulnerabilidad Infantil. En ese sentido, a partir de dicho estudio, se seleccionó a los cantones de Osa-Palmar Sur, Puntarenas, La Cruz-Guanacaste y Corredores-Ciudad Neilly, siendo importante referirse a algunos de los principales señalamientos que fueron comunes en estas zonas en relación con el funcionamiento del Sistema.

Se destaca:

- a. Ausencia de acompañamiento, asesoría y orientación por parte de las autoridades centrales de las diferentes instituciones. Se alega falta de capacitación permanente en derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

- b. No existe una política pública de niñez y adolescencia que involucre el nivel regional y que responda a las necesidades, características y realidad de la localidad, lo que incide en la carencia del correspondiente presupuesto para trabajar.
- c. No existe una instancia que promueva y facilite la coordinación, cooperación e integración interinstitucional para la ejecución de proyectos y acciones que respondan a las necesidades y fomente el desarrollo social local de la niñez y la adolescencia. Los proyectos que se ejecutan no son sostenibles, porque tienen éxito solo mientras una organización foránea lidera y convoca el proceso.
- d. El trabajo que realizan las instituciones y organizaciones de protección integral a la niñez y la adolescencia está disperso, no existe articulación de acciones, lo que genera un desgaste en el personal, hay desperdicio de recursos y es bajo el impacto en la población meta. No obstante, la existencia de Juntas de Protección y conformación de Comités Tutelares en esas zonas, el trabajo no se logra coordinar ni armonizar. Es así como más allá del compromiso que exista y los esfuerzos emprendidos por los miembros de la comunidad, les resulta difícil cuando la actuación de las instituciones no es articulada ni integral.

Lo anterior es el reflejo de la falta de planeamiento, por parte de las instituciones que deben acompañar, orientar y asesorar la gestión de las Juntas de Protección y de los Comités Tutelares, así como velar por la sostenibilidad de los procesos que se emprenden, creando condiciones que permitan a los/as miembros de la comunidad empoderarse para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población menor de edad; asegurando así su desarrollo integral y pleno.

Por otra parte y a partir de la valoración que en años anteriores se ha llevado a cabo en relación con la respuesta estatal a situaciones puntuales, la Defensoría de los Habitantes también puede observar que en materia de protección integral a los derechos de la niñez y la adolescencia, existen espacios dirigidos hacia la atención de situaciones que vulneran los derechos de la población menor de edad, en donde muchas veces las acciones que se emprenden no son coordinadas interinstitucionalmente dentro del Sistema Nacional de Protección Integral.

Esto ha generado la constitución de espacios, programas y procesos, en algunos casos, duplicados, lo cual no resulta conforme desde una perspectiva de buen gobierno, en tanto no permite la adecuada

50 Recomendación CRC/C/15/Add.117, párr. 10).

51 Derechos de la Niñez y la Adolescencia **“Una Mirada Detallada a las Brechas Cantonales y Regionales”**. Programa Estado de la Nación. 2006

planificación, armonización y correspondencia de los objetivos, la dispersión de recursos, provocando una gestión más onerosa, poco eficiente y eventualmente contradictoria. Como ejemplo, se tiene que:

1. A partir de distintos cuerpos normativos, se han constituido diferentes órganos colegiados, sin que se evidencien, mecanismos adecuados de coordinación, dada la cercanía en sus mandatos y en la población meta. Es la situación del Consejo de la Madre Adolescente, el Consejo de la Persona Joven, el Consejo de Sexualidad Humana y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
2. En el nivel gubernamental se lideran diversas comisiones responsables de garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia contra el trabajo infantil, contra la explotación sexual comercial, la trata, la desnutrición, la adicción a drogas y para el cumplimiento de la Agenda Nacional, entre otras. De esas comisiones se derivan planes para prevenir, atender y proteger a la población menor de edad expuesta a estas amenazas. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes no ha tenido evidencia sobre las medidas adoptadas por parte del Consejo para asegurar la efectiva articulación de las acciones interinstitucionales y atender de manera efectiva, oportuna y racionalmente estas problemáticas desde la dinámica del Sistema. Ello es particularmente preocupante, si se considera que en buena cantidad de estas comisiones coinciden las instituciones (no necesariamente las/los interlocutores), creando desconocimiento y confusión a lo interno de éstas, entre las instancias del sector y entre el nivel nacional y local. Tampoco el quehacer de estas comisiones se armoniza con las metas y compromisos de la Agenda Nacional.
3. Se conoce también la existencia de distintas políticas que ejecutan algunas instituciones, tales como Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010 (Ministerio de Salud), Política Educativa hacia el Siglo XXI 2006-2010, Nuevo Desarrollo del Sistema Educativo Costarricense (Ministerio de Educación Pública), Política de la Persona Joven (Consejo de la Persona Joven), Políticas Educativas para la Sexualidad Humana (Ministerio de Educación Pública), entre otras, cada una promovida por sus respectivos entes rectores; no obstante, no se tiene información sobre la articulación o conjugación de éstas con el proceso de protección integral que debe garantizar el Sistema Nacional.

4. En la aplicación e interpretación de la legislación que garantiza la protección integral de la niñez y la adolescencia, la práctica revela –y así se evidencia de las distintas denuncias que recibe esta institución- no sólo la falta de armonización de las normas conforme los principios rectores de la materia como el interés superior del niño/a, el principio de sujeto social de derechos, de no discriminación, de autonomía progresiva, de discriminación positiva, persona como prioridad absoluta, de participación activa y el de autoridad parental. A esto se suma la falta de asimilación de estos principios por parte de los y las operadoras del Sistema, lo que se traduce en violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Debe tenerse presente que la doctrina de la protección integral, a partir de la ratificación de la Convención, permea todo el bloque de legalidad en la materia, siendo que no se limita al Código de Niñez y Adolescencia. Es así que resulta necesario tener esto en cuenta en la observancia y aplicación de normativa especial, igualmente referida a este sector de población como la Ley General de Educación, la Ley de Justicia Penal Juvenil, la Ley de Madre Adolescente, la Ley de Paternidad Responsable, la Ley de Control de Propaganda, entre otras.

Como se indicó antes, otro aspecto que incide en la desarticulación del Sistema, es la falta de un Reglamento que regule, a partir del modelo de protección integral de la niñez y la adolescencia, la actuación institucional y los diversos procesos que deben atender, de modo que respondan de una mejor forma a los principios de buen gobierno. Desarticulación que también significa dispersión de los recursos institucionales, lo cual impide aprovechar adecuadamente lo disponible y valorar con certeza lo requerido.

Al analizar la efectividad del Sistema, a la luz del grado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescencia, se pone en evidencia los rezagos que aún se conservan y los desafíos que se imponen para revertir los procesos de desigualdad existentes, lejanos a la pretensión de alcanzar un sistema justo para este sector etéreo. Algunos indicadores ilustran esta realidad, tal como es el **índice de vulnerabilidad infantil**. En el caso de las personas menores de edad, se consideran las dos primeras décadas de vida, que engloban a los tres grupos más vulnerables: niños/niñas, no natos, infantes y adolescentes; entendiendo por vulnerabilidad infantil “aquellas situaciones en las que hay presencia de factores que impiden o pueden impedir un adecuado desarrollo físico intelectual o emocional, de los niños, niñas y adolescentes y que

los coloca en una situación de desigualdad de oportunidades para su integración social".⁵²

En este caso, el mayor índice de vulnerabilidad infantil se encuentra en los cantones fronterizos y los costeros. Cerca del 37% de la población total del país corresponde a personas menores de 18 años, el 15,3% está en muy alta vulnerabilidad, un 21% en alta vulnerabilidad, un 24.1% en mediana vulnerabilidad, un 25.8% en baja vulnerabilidad y un 13.8% en muy baja vulnerabilidad.

Otro indicador lo representa el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de albergue, higiene, saber y consumo, las cuales de alguna forma reflejan la situación específica de cada vivienda y sus habitantes, pero también la calidad de la infraestructura pública que les brinda los servicios. De nuevo se estima que el porcentaje mayor de población deteriorada se encuentra en zonas rurales, fronterizas y costera.

En distintos foros de análisis, incluso en aquellos realizados en el marco del décimo aniversario del Código de la Niñez y Adolescencia, existe coincidencia en torno a la inoperancia del Sistema Nacional de Protección Integral como garantía de protección de los derechos de esta población, lo que representa un llamado a la acción inmediata. Existen diversas propuestas para dar inicio a esta tarea y procurar a la brevedad posible poner en marcha el Sistema; demanda que sintetiza en buena medida lo que ha venido señalando la Defensoría de los Habitantes en relación con la inexistencia de un modelo de desarrollo y de gestión gubernamental claramente orientado y efectivamente comprometido con las reformas sustanciales que exigen la atención de la niñez y la adolescencia a partir de un enfoque de derechos y bajo una perspectiva de protección integral.

Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia:

La Defensoría de los Habitantes, ha venido dando cuenta sobre el proceso de aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia, para atender de manera efectiva la responsabilidad de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia, durante los últimos nueve años, mediante la implementación de un Modelo de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia. Es así como desde el año 1999, las instituciones públicas rinden cuentas sobre el acatamiento de las disposiciones establecidas en el Código

mediante la elaboración de un informe anual de cumplimiento que remiten a la Defensoría.

Ante la preocupación mostrada por la evidente desarticulación del Sistema Nacional de Protección Integral desde el año 1999, la Defensoría de los Habitantes ha emitido recomendaciones al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia relacionadas con los siguientes asuntos:

5. La imperiosa necesidad de abocarse a la elaboración de una Política Pública de Niñez y Adolescencia que le permita al Consejo constituirse en una instancia efectiva de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad, para tratar los asuntos de niñez y adolescencia de conformidad con los derechos humanos que le asisten. El hecho de contar con una Política Pública permite favorecer el proceso de transformación concertada de la labor de las instituciones mediante la ejecución de programas de protección, prevención, atención, defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

La protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, no puede circunscribirse al ámbito institucional, pues las políticas públicas tanto como la reglamentación del Sistema deben establecer una estrategia de intervención que recorra todas las partes que lo conforman, desde el Consejo, las instituciones de Gobierno y las organizaciones sociales, hasta llegar a las Juntas de Protección y a los Comités Tutelares, logrando así la unificación y articulación del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia, para que todos los actores se articulen y armonicen con el modelo de protección integral.

6. Desde la Defensoría, se ha instado a las instituciones para que el tema de la protección integral de la niñez y adolescencia se plasme en los planes anuales operativos, así como los presupuestos institucionales. Suelen identificarse que las acciones que se desarrollan corresponden a subpartidas de un programa institucional marco. Justificando así, la inobservancia de los derechos humanos de esta población, por razones de presupuesto, por rigidez en la formulación de éste, o bien, por que las autoridades responsables de la aprobación de los recursos, mantienen regulaciones para su ejecución, que obstaculizan el cumplimiento efectivo de esa obligación. Sin embargo, si bien se visualizan algunos

⁵² Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Una mirada Detallada a las brechas cantorales y regionales. Programa Estado de la Nación.2006

avances en la materia, al menos en el nivel de planificación, ello no se plasma en forma correlativa en los presupuestos institucionales.

En este sentido, se destaca la gestión emprendida por las autoridades del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA) de la Universidad Nacional, al solicitar a la Contraloría General de la República establecer dentro de los lineamientos generales para la formulación de planes operativos y presupuestos de las instituciones públicas, lo correspondiente al cumplimiento del artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia⁵³ y mismo artículo de la Convención sobre los Derechos del Niño. Instancia que fue acogida por el ente contralor, el cual dispuso prever a las instituciones su responsabilidad en la verificación de cumplimiento de estas normas para los presupuestos del 2008 (oficio DFOE-324 del 30 de octubre 2007). Tal disposición empezará a ser aplicada en los proyectos de presupuesto para el período 2009. Sin embargo, la obligación de dotar de los recursos necesarios para cumplir de manera efectiva con estas obligaciones no se agota en esta medida, siendo necesario contar con una voluntad política efectiva que garantice la transversalidad etérea en estos presupuestos.

Otra de las preocupaciones expresadas por la Defensoría de los Habitantes a las instituciones desde la promulgación del Código, ha sido la importancia de posicionar el tema de protección integral de la niñez y la adolescencia en la gestión gubernamental, me-

dante el establecimiento de una instancia interna en cada una de las instituciones, que sea responsable de observar los derechos de las personas menores de edad. En ese sentido, la Defensoría reconoce, de manera particular, el esfuerzo realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Cultura y Juventud, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social y DINADECO por acatar esa recomendación y fortalecer la gestión de esas estructuras institucionales, encargadas de velar por la efectiva aplicación de los derechos de la niñez y la adolescencia y la adopción de este enfoque de derechos en toda la gestión institucional.

“Uno de los principales prismas, a través de los cuales la Defensoría de los Habitantes toma el pulso del grado de asimilación y adecuación del modelo gubernamental acorde con la doctrina de la protección integral, lo son las denuncias que cotidianamente se reciben en la institución, que señalan de manera continua la falta de las políticas públicas, la sostenibilidad, efectividad y equidad en los programas públicos, la inacción de los mecanismos protectores ante situaciones de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país. Se evidencia que la gestión gubernamental, no se encuentra aún diseñada para garantizar la atención y satisfacción de los derechos de esta población y que todavía se mantiene un enfoque más centrado en la atención de las necesidades inmediatas a partir de situaciones irregulares.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

Debe puntualizarse que queda mucho trabajo por realizar, para garantizar que los principios de participación, efectividad y eficiencia, equidad e inclusión se encuentren presentes en el proceso de cumplimiento de derechos de la niñez y la adolescencia, obligación que debe acatar el Sistema Nacional de Protección Integral. No existe una articulación entre las partes que integran el Sistema, situación que también ha sido tema de preocupación del Comité

Internacional de los Derechos del Niño al hacer un llamado de atención sobre la necesidad de aumentar la coordinación entre las diversas entidades que se ocupan de cuestiones relacionadas con los niños, niñas y adolescentes, tanto en el nivel nacional como local.

Es evidente, que pese a que se invoca la protección integral en las acciones en favor de la niñez y adolescencia, prevalece la visión adultocéntrica que vuelve escasa o nula la participación directa de los niños, niñas y adolescentes en los asuntos que les competen. Este es un claro desafío para el país, conforme los derechos humanos que le asisten a las personas menores de edad y los principios rectores del buen gobierno. Una nación es democrática en la medida en que sus ciudadanos participan en especial dentro de las decisiones en todos los niveles o al menos que existan espacios para ello.

Conclusiones y recomendaciones

El movimiento que se gesta a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, impacta el tema de la

⁵³ **Artículo 4º Políticas estatales.** Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad. En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que, viola los derechos fundamentales de esta población. De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, este Código y leyes conexas garantiza a las personas menores de edad, el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas. Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 7739)

“governabilidad”; significa eficacia en la forma de actuar el Estado y sus instituciones en la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en tres sentidos, esencialmente:

- a. Inicia un proceso de adecuación de la normativa nacional con el espíritu y texto de la Convención.
- b. El Estado debe disponer de una Política Pública, que se concrete en la planificación de Planes Nacionales para observar los derechos humanos de las personas menores de edad.
- c. Para valorar el impacto de la gestión del Estado, es necesario disponer de herramientas efectivas de seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de los derechos. Es así como la práctica de la rendición de cuentas debe estar presente en ese proceso; asegurando el desarrollo integral y pleno de la población menor de edad.

Cabe señalar que en 1990, cuando el país ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, la administración inicia un proceso en el cual se tienden a perfilar las buenas prácticas de gobernabilidad en la protección de los derechos humanos de las personas menores de edad. Se aprobó, en ese momento, una Política con principios, criterios y líneas de acción que orientó la elaboración de un Plan Nacional que incidió en el quehacer institucional para atender los derechos humanos de la población menor de edad. No obstante, ese proceso no continuó, en razón de la tendencia corto placista de la gestión gubernamental. Además, transcurren cinco años para que la mirada de la administración se dirija hacia la adecuación de la normativa vigente en materia de niñez y adolescencia; iniciando la elaboración del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia.

No obstante, desde 1998 se cuenta con el Código de la Niñez y la Adolescencia, siendo un instrumento que se ajusta con los principios rectores de la Doctrina de la Protección Integral y que garantiza la protección especial e integral de los derechos humanos de las personas menores de edad, al prever la necesidad de diseñar y aprobar políticas públicas, así como ejecutar programas destinados a la protección, atención, prevención y defensa de esos derechos, por medio de las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad, todas articuladas mediante el denominado Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, la gestión gubernamental no ha sido efectiva, ni responde a las buenas prácticas de la gobernabilidad.

Por lo anterior, tomando en consideración la titularidad de derechos de las personas menores de edad, la

Defensoría de los Habitantes le recomienda a las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, lo siguiente:

1. Definir y aprobar políticas públicas de niñez y adolescencia, regidas por los principios rectores de la Doctrina de la Protección Integral, con carácter universal, integral y articulado. Políticas que permitan la definición y puesta en marcha de planes y programas que respondan a las necesidades y derechos de esta población, que sean óptimos, que tengan coherencia, faciliten la corresponsabilidad de la sociedad, que definan las pautas para evaluar el impacto y la rendición de cuentas sobre la actuación de las instituciones.
2. Articular las políticas, planes y programas, para garantizar los derechos humanos de las personas menores de edad, así también debe adoptar medidas para restituir estos derechos cuando son vulnerados. Por lo que de manera especial, debe abocarse a la atención inmediata de la población cuyos derechos son cotidianamente vulnerados, tales como la adicción a sustancias psicoactivas, explotación sexual comercial, trabajo infantil, trata de personas, abuso, entre otras situaciones. Es importante, que las políticas específicas que se ejecutan para intervenir en estos escenarios se articulen con las políticas públicas anteriores.
3. Promover y fortalecer la coordinación y cooperación entre las partes del Sistema, desde un enfoque sistémico. Lo que significa, desde la Teoría General de Sistemas (TGS), que se debe comprender el funcionamiento de la sociedad desde una perspectiva holística⁵⁴ e integradora, en donde lo importante son las relaciones entre las partes que lo integran. Se puede entender o explicar una de las partes por su relación con el todo; de ello que el trabajo individual es opuesto a esta orientación. Es a partir de esta perspectiva, que la Defensoría de los Habitantes no puede concluir que el Sistema Nacional de Protección que regula el Código de la Niñez y la Adolescencia funcione como tal. Es necesario trabajar para que por medio de una acción coordinada, pueda garantizarse a la niñez y adolescencia la protección integral a que tiene derecho. Debe

54 Teoría General de los Sistemas (Niklas Luhmann): Estudio de los sistemas como entidades más que como conglomerado de partes. Todos los sistemas comprendidos por la teoría o por su método de análisis dan como resultado un modelo de universo. Plantea una visión integral cuya clave justifica plenamente cualquier parte de la creación por pequeña que sea, y que se considera juega un papel importante dentro de la entidad y no puede verse aisladamente.

- incentivarse la comunicación efectiva entre las partes y sobre todo, constituirse en un instrumento válido, confiable y de fácil acceso para la sociedad.
4. Garantizar que mediante la ejecución de proyectos locales o regionales se responda, de manera efectiva, a las necesidades de la población menor de edad de la comunidad.
 5. Lograr asumir un liderazgo en la toma de decisiones, atinentes con la protección integral de las personas menores de edad, tanto desde el nivel central como del regional.
 6. Promover y garantizar la apertura de espacios para la participación efectiva y permanente de la niñez y la adolescencia, en todas las acciones que se ejecuten. Ello, con el objetivo de facilitar la construcción de una cultura de derechos que coadyuve en el empoderamiento y la gestación de cambios para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo integral y pleno de ese grupo social, dentro de un proceso democrático.
 7. Adoptar las medidas necesarias para que el Sistema pueda disponer de un instrumento que contenga información institucional que permita monitorear los avances y retrocesos en el quehacer institucional con el fin de garantizar la protección integral de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y así redireccionar la gestión.
 8. En cuanto a inversión social, en materia de niñez y adolescencia, el XIII Informe del Estado de la Nación (2006) señala que la medida adoptada desde el año 2003 para controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica, afectó los recursos reservados para la inversión social e infraestructura. El financiamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), es reflejo de esta situación: entre 2005 y 2006 los ingresos de este Fondo disminuyeron en un 1,4%; los recursos girados se reducen en casi el 30% desde el año 2000. A partir del segundo semestre del 2006, se observan cambios en las políticas sobre contención del gasto y se asignan más recursos para infraestructura, vivienda y educación (comedores escolares). No obstante lo anterior, recientemente la Contraloría General de la República volvió a señalar al Poder Ejecutivo que no se cumple con la asignación del 6% del PIB para Educación según el mandato constitucional, por lo que el tema de la inversión en niñez y adolescencia es otro aspecto que deberá ser abordado con detalle en relación con el cumplimiento de los presupuestos de buen gobierno a favor de los niños, niñas y adolescentes del país.

Cuidados Paliativos: Un Derecho Humano ...

“El propósito de los Cuidados Paliativos es proveer apoyo y cuidado a las personas en las últimas fases de su enfermedad, de modo que puedan vivirlas tan plena y confortablemente como sea posible. Los Cuidados Paliativos afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal, no aceleran ni posponen la muerte y existe en la creencia y esperanza que a través de un cuidado personalizado y de una comunidad sensible a sus necesidades, los pacientes y sus familias puedan lograr la necesaria preparación para la muerte, en la forma que sea más satisfactoria para cada cual.”

Breve reseña histórica.

El modelo Hospicio –Cuidados Paliativos nace en Inglaterra en 1967, cuando la Dra. Dame Cicely Saunders crea el Hospicio San Cristóbal en las afueras de Londres. Definiendo hospicio como aquella palabra inicial utilizada para describir una filosofía de cuidados y tratamientos que vendría a revolucionar la atención de los y las pacientes- inicialmente con cáncer-.

Es la Dra. Saunders, quien toma el concepto de hospicio de la Edad Media y lo materializa en la atención integral de los pacientes y sus familias. Durante la Edad Media y la época de las Cruzadas, diferentes órdenes religiosas se establecieron a lo largo de los caminos que conducían a Tierra Santa, con el propósito de servir como centros de abastecimiento, lugar de descanso y en caso de enfermedad, un sitio donde se recibieran los cuidados que le permitieran restablecerse y en caso de muerte, recibir los cuidados y tratamientos necesarios para que de forma integral y especial pudieran trascender este momento.

En el siglo XX, la Dra. Saunders redefine el concepto de hospicio, particularizándolo en la atención de los y las pacientes de cáncer en etapa terminal, con el objetivo de mejorar su calidad de vida mediante un ade-

cuado control del dolor. Fue labor de muchos años de convencimiento para que la Dra. Saunders generara la conciencia y lograra reunir los fondos que brindaran sostenibilidad a este proyecto y que en el futuro se constituyera en una revolución de la medicina y el sistema imperante de atención de estos pacientes.

Históricamente, los cuidados paliativos se han definido como el cuidado integral, total y holístico que se proporciona a un paciente que enfrenta una enfermedad terminal y a su familia, donde el pilar de la atención integral consiste en abordar los cuatro aspectos fundamentales del ser humano: biológico, social, psicológico y espiritual.

Actualmente, la **National Hospice Organization de los Estados Unidos de América**, define el concepto de cuidados paliativos en los siguientes términos:

“El propósito de los Cuidados Paliativos es proveer apoyo y cuidado a las personas en las últimas fases de su enfermedad, de modo que puedan vivirlas tan plena y confortablemente como sea posible. Los Cuidados Paliativos afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal, no aceleran ni posponen la muerte y existe en la creencia y esperanza que a través de un cuidado personalizado y de una comunidad sensible a sus necesidades, los pacientes y sus familias puedan lograr la necesaria preparación para la muerte, en la forma que sea más satisfactoria para cada cual.”⁵⁵

Referencia histórica de los Cuidados Paliativos en Costa Rica

En 1987 se le otorga una beca Fulbright a una profesional en medicina para cursar estudios de especialización en cuidados paliativos de adultos en el St. Luke's-Roosevelt Hospital Center en New York. A su regreso, el 1 de octubre de 1990, logra fundar una clínica de cuidados paliativos pediátricos; la primera en Costa Rica y en América Latina. El objetivo es atender niños

⁵⁵ <http://www.nhpco.org>

y niñas que por el carácter de su enfermedad, no tienen en la medicina curativa ninguna alternativa de tratamiento, aunque sí el acceso a la medicina paliativa; la cual puede proveerles en sus seis o menos meses de vida (o más), una atención profesional adecuada. Esta clínica, la más antigua de Latinoamérica, es la primera en instaurar un grupo de apoyo a padres que se les ha muerto un hijo y actualmente integra también a los hermanos.

Desde enero del año 2000, la Clínica y la Fundación Pro Unidad de Cuidado Paliativo amplían su cobertura a las niñas, niños o adolescentes con enfermedades crónicas, es decir, personas menores de edad en condiciones de vida limitada. Si bien es cierto estos niños se atendían antes en la clínica, ahora se amplió la cobertura del servicio, logrando una mejor calidad en la atención. Actualmente, en la Clínica de Cuidados Paliativos del Hospital de Niños se atienden más de 660 pacientes por mes, así como a sus padres y hermanos.

Cada año ingresan al Hospital Nacional de Niños “Carlos Sáenz Herrera”, un promedio de 130 infantes con padecimientos de enfermedades terminales o para-terminales. El Hospital de Niños posee una tasa de tratamiento único en América Latina y hace posible la recuperación de un 70% de los niños, pero el 30% restante, está destinado a fallecer en un tiempo que va de uno a seis meses.

La Fundación, nace como una respuesta a la falta de presupuesto y políticas claras de la seguridad social costarricense hacia los cuidados paliativos. Desde el inicio del programa de cuidados paliativos -la clínica-, se pudo evidenciar que la seguridad social no estaba diseñada para tener una proyección de atención al hogar de las y los menores de edad con enfermedad terminal.

Entre enero y febrero de 1990, nace en la ciudad de Cartago, “el Comité de Cuidados Paliativos” conformado por un grupo de profesionales sensibles al tema, quienes deciden trabajar con los pacientes candidatos a cuidados paliativos, en forma gratuita y *ad honorem*, fuera de sus horas de trabajo. Este comité crece y se convierte más adelante en la *Asociación Caminemos Juntos*, que dará origen posteriormente a la primera clínica de cuidados paliativos en Cartago. Un año más tarde, en el primer trimestre de 1991, nace la Clínica del Dolor en el Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia, la cual, luego de ocho años (en 1999) se convertiría en el Centro Nacional del Dolor y Cuidados Paliativos.

Asimismo, en Alajuela se crea el “Comité de Cuidados Paliativos del Hospital de Alajuela”, que más adelante

se constituiría en una asociación y daría nacimiento al Hospicio “Los Ángeles”, primero en las instalaciones de la Clínica de Alajuela y luego en su propio terreno con multiplicidad de servicios, incluyendo una Unidad de Cuidado Intensivo Paliativa. En 1996, se crea la Clínica del Dolor- Hospital de Heredia; y así sucesivamente, nacen muchas otras iniciativas dentro de lo que caracteriza el desarrollo de los cuidados paliativos en Costa Rica, que es el modelo mixto de atención.

En mayo del 2007, la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, designa a la Clínica de Cuidados Paliativos Pediátricos del Hospital Nacional de Niños, como el ente institucional para dictar políticas de atención a los niños, niñas y adolescentes que enfrenten una enfermedad que requiera la atención paliativa.

Una de las opciones de medicina paliativa, que actualmente funciona en Costa Rica como una alternativa de atención integral, es el centro que se conoce como Albergue San Gabriel. Este albergue es una opción organizada y eficiente de atención a los niños, niñas y adolescentes que no es su casa de habitación, ni un hospital. En este lugar, las personas menores de edad asisten para ser evaluados, observados, medicados y a que se les practiquen procedimientos médicos sencillos y especializados (cambio de una sonda, ajuste de medicación, entre otros). Se cuenta con atención personalizada bio-psico-social-espiritual para los pacientes, sus padres y los hermanos que así lo necesiten. Se cuenta además, con un cuarto de juegos, un cuarto de estimulación sensorial, un baño para hidroterapia, camas para cada paciente, con atención individualizada por parte del equipo interdisciplinario; además del voluntariado que los atiende y les programa actividades de acuerdo con sus posibilidades. Asimismo, se les da terapia de grupo o individual a los padres de familia y a los hermanos de los pacientes que así lo requieran. Todos estos servicios son gratuitos para las y los pacientes, lo mismo que para sus familias.

En febrero del 2007, se inaugura en Pérez Zeledón el segundo Albergue San Gabriel, dada la necesidad de la población infantil de la zona, con enfermedades crónicas progresivas y con enfermedades en fase terminal.

Cuidados Paliativos: un derecho humano en necesidad de tutela y protección.

“Cuidar es comprender que todos tenemos derecho a una muerte digna y sin dolor. Cuidar es respetar aunque no estemos de acuerdo. Cuidar es hacer valer los derechos del paciente”

Dame Cicely Saunders

Los derechos humanos son atributos inherentes a toda persona, por su mera condición de serlo, sin distinción de edad, raza, sexo, nacionalidad, clase social o cualesquiera criterios de que se trate. Por sus características, los derechos humanos son:

- **Universales:** inherentes a todas las personas en todos los sistemas políticos, económicos y culturales.
- **Irrenunciables:** no se pueden trasladar a otra persona ni renunciar a ellos.
- **Integrales, interdependientes e indivisibles:** se relacionan unos con otros, conforman un todo integral -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- de modo que no se puede sacrificar un derecho por defender otro.
- **Jurídicamente exigibles:** al estar reconocidos por los Estados en la legislación internacional y nacional, se puede exigir su respeto y cumplimiento.

Cuando los Estados ratifican tratados o convenciones internacionales en materia de derechos humanos, adquieren las obligaciones de respetar y garantizar esos compromisos en el ámbito nacional. En otras palabras, los Estados asumen la obligación jurídica de asegurar que sus leyes, políticas y prácticas nacionales estén en armonía con los derechos humanos. Es deber de los Estados no sólo no infringir directamente los derechos reconocidos, sino también asegurar las condiciones que permitan su respeto, protección, goce y ejercicio.

La doctrina y la filosofía, han definido la vida como el bien supremo que debe ser tutelado por el ordenamiento jurídico y se le ha dado el rango de valor principal dentro de la escala de los derechos fundamentales. Esto porque de la vida derivan los demás derechos y precisamente, en esa medida es que debe ser especialmente protegida por el ordenamiento jurídico.

De tal forma, resulta indispensable este análisis constitucional sobre el derecho a la salud, a la luz concepto que ofrece la Organización Mundial de la Salud:

*“Un estado de bienestar físico, mental, social, y no meramente como la ausencia de enfermedad o invalidez. La salud implica siempre un determinado equilibrio entre sus diferentes dimensiones: anátomo-morfológico, fisiológico, psíquico, ecológico y socioeconómico.”*⁵⁶

Si bien, la Constitución Política costarricense no contempla en forma expresa el derecho a la salud, sí regula expresamente los aspectos que se resaltan en la definición propuesta y que son catalogados como parte de los derechos constitucionales sociales, como es el derecho a la seguridad social y al bienestar; y a la salud en términos de protección del consumidor. No se puede negar su existencia, por ser un derivado directo del derecho a la vida, protegido en el artículo 21 de la Constitución Política.

Por tratarse de un derecho humano, surge la obligación fundamental del Estado de satisfacerlo, garantizarlo y tutelarlos. Así las cosas, se presenta a la persona un sujeto de derechos y al Estado como un agente que asume las obligaciones inherentes a tales derechos. Se trata de un compromiso que se asume no sólo frente a la sociedad civil de la nación, sino también frente a la comunidad internacional al constituirse en responsable de velar por el respeto y la garantía de brindar al ciudadano atención en salud, en forma oportuna y de calidad.

Habiendo reconocido la tutela constitucional del derecho a la salud en Costa Rica, encontramos que la protección de este derecho rebasa los límites territoriales del ordenamiento jurídico costarricense. El mismo, encuentra sustento y tutela en múltiples instrumentos internacionales que extrapolan su importancia y establecen claras obligaciones para los Estados partes de las cuales el país es signatario. En este sentido la Defensoría, aboga porque los tratados y convenios internacionales en esta materia recobren “vida” y sean ampliamente respetados. Estima la Defensoría que es fundamental que en la gestión de política pública, uno de los elementos a considerar para su formulación, lo constituyan los tratados y convenios internacionales, para acercarnos a una verdadera humanización de los servicios.

⁵⁶ Constitución de la Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/

Si bien no existe un instrumento internacional de derechos humanos específico, en relación con los cuidados paliativos, en materia de protección de derechos humanos de todas las personas, se aplica la doctrina internacional existente, que es jurídicamente vinculante para los Estados. En este sentido, cabe destacar las regulaciones internacionales sobre el derecho a la salud, básicamente los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 12 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”, 24 de la Convención de los Derechos del Niño, 12 del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2 de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros. Asimismo, se aplican las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos.

“El derecho a la vida es la razón de ser y explicación última del derecho a la salud, la conexión jurídica existente entre ambos es evidente. El derecho a la salud, tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, porque este no protege únicamente la existencia biológica de la persona, sino también los demás aspectos que ella implica.”

Lisbeth Quesada Tristán, 2008

Por otro lado, también hay documentos que han alcanzado el consenso internacional en el ámbito del sistema de Naciones Unidas, referidos especialmente a la bioética, como la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (UNESCO, 2005) y otros temas conexos. Además, la OMS estableció que *“los Gobiernos deben asegurar que se ha dedicado especial atención a las necesidades de sus ciudadanos en el alivio del dolor y los cuidados paliativos antes de legislar sobre la eutanasia”* (Cancer Pain Relief, Ginebra, 1990, OMS).

En Europa, cabe mencionar la Recomendación 1418 del 25 de junio de 1999 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre Protección de los Derechos y la Dignidad de los Enfermos Terminales y Moribundos y sus antecedentes (Recomendaciones 613 y 779). En estas recomendaciones se reconoce que *“lo que quieren los enfermos terminales es principalmente morir en paz y dignidad, con el apoyo y la compañía, si es posible, de su familia y amigos”*.⁵⁷ También se hace necesario citar la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano en relación con la Aplicación de la Biología y la Medicina.

También, algunos países han reconocido el derecho a la muerte digna como un derecho de rango constitucional, como son las sentencias del Tribunal Supremo de

los Estados Unidos: Washington versus Glucksburg y Vacco versus Quill, en las cuales se sentaron las bases de la existencia de un derecho constitucional a recibir cuidados paliativos adecuados. En Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió en el caso de Dianne Pretty versus el Reino Unido, que la respuesta a la eutanasia pasa por la promoción de los cuidados paliativos; esto es, que a través de una mejora en los cuidados paliativos es como se puede solucionar el problema de la atención a los enfermos terminales y no por la vía legal de una legislación permisiva de la eutanasia. Para ello, alude a recientes estudios que han demostrado que las peticiones de eutanasia disminuyen cuando se mejora la formación de los profesionales en el tratamiento del dolor y en cuidados paliativos. En Costa Rica también cabe destacar la resolución 1915-92 de la Sala Constitucional, que trata sobre la materia.

La obligación de respetar y proteger la dignidad de las personas con enfermedad Terminal, deriva de la *inviolabilidad de la dignidad humana en todas las etapas de la vida*. El respeto y protección encuentra su expresión en proporcionar un medio adecuado que permita al ser humano morir con dignidad a través del tratamiento del dolor físico y de las necesidades psicológicas, sociales y espirituales. Una medicina reconocedora de la dignidad del ser humano debe comprender que sólo se ayuda a las personas en fase terminal con cuidados integrales, que contemplen los niveles bio-psico-social y espiritual del ser humano.

Los cuidados paliativos, deben procurar mejorar la calidad de vida del paciente, luchar por conseguir el mayor bienestar posible, evitar problemas físicos, psicológicos, sociales y espirituales y de ser necesario, procurar que la persona en fase terminal no sufra innecesariamente el encarnizamiento terapéutico y que su voluntad sea respetada, para lo cual es indispensable una veraz información y comunicación. Por tanto, los cuidados paliativos, son parte integrante de la atención integral en salud y coadyuvan en forma directa, en la generación de una mejor calidad de vida de las personas, hasta el último momento de su vida. No puede técnicamente, negarse la relación de conexidad entre el derecho a la salud-vida y a los cuidados paliativos y por ende su status jurídico de derecho humano.

En este sentido, el derecho a la salud incluye una prerrogativa de atención y cuidados desde el nacimiento hasta el momento de la muerte de la

⁵⁷ <http://book.coe.int>

persona. La Defensoría de los habitantes, mediante resolución del expediente número 7665-23-99 indicó lo siguiente: *“el concepto de salud ha superado la idea referida al bienestar físico, psíquico, o social. Tampoco es ya un resultado biológico. La salud es un producto social por lo tanto dinámico. Desde esta perspectiva la salud viene a ser el resultado de determinantes tales como la biología humana, el medio ambiente, el sistema sanitario, y en la mayoría de los casos, en los estilos de vida. La Constitución Política garantiza el derecho pero la sociedad lo construye para hacerlo efectivo”*.⁵⁸

Nuestra Sala Constitucional en sentencia 1915-92, amplía la protección constitucional del derecho a la salud al derecho de atención a la salud, incluyendo en forma precisa y particular el deber del Estado, de garantizar la prevención y el tratamiento de las enfermedades. Similares resoluciones⁵⁹ no sólo han confirmado dicha obligación, sino que han clarificado que los criterios económicos deberán ceder siempre ante el derecho a la vida y a la salud.

En ese sentido Sala Constitucional en sentencia 5130-94, lo ilustra indicando:

“... 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?, 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 hecho de los enfermos no puedan tener la posibilidad de reincorporarse a la fuerza laboral y producir su parte, por pequeña que sea”

Al respecto y de particular relevancia para el tema en análisis, resulta importante el recurso de amparo presentado ante la Sala Constitucional en el año 1990, a favor de la señora Mónica Granados. En dicha oportunidad, en el recurso se planteaba que a la paciente se le negaba el medicamento morfina en las dosis y cantidades necesarias para controlar el dolor que sufría por la enfermedad de cáncer que enfrentaba. Las dosis requeridas, habían sido prescritas por su médica tratante de acuerdo con la ley. Sin embargo, a pesar de que las prescripciones estaban correctas,

la interpretación de la ley que hacían los diferentes farmacéuticos en la farmacia del Hospital San Juan de Dios y farmacias privadas, era otra. El recurso fue acogido y la Sala obligó a las farmacias, a despachar las dosis y cantidades necesarias que permitieran a la paciente aliviar su dolor. La resolución final de la Sala Constitucional, recoge un claro perfil proteccionista de los derechos humanos en materia de cuidados paliativos, estableciendo algunas de las siguientes afirmaciones:

“Como parte de la tutela del derecho a la salud, la Defensoría de los Habitantes se ha dedicado en gran parte al conocimiento del tema de la atención médica vivificando ese derecho constitucional. Se ha establecido que la “atención médica integral” involucra la posibilidad para la o el habitante, de requerir un adecuado proceso de atención en salud que conlleve desde la oportunidad de un diagnóstico de calidad; hasta la aplicación del más seguro y eficiente tratamiento, considerando en forma particular aquellas terapias que le permiten al ser humano alcanzar una muerte en condiciones de paz, contención del dolor y en compañía de las personas que desea.”

Lisbeth Quesada Tristán, 2008

“1- Si bien es cierto que las farmacias son entes privados, realizan una función social directamente relacionada con la salud, y no pueden negarse a despachar una receta legalmente prescrita.

2- Un farmacéutico no puede negarse a despachar la totalidad una receta legalmente constituida y no puede cambiar la prescripción médica. No puede invadir otro campo profesional, como el del médico.

3- Es responsabilidad exclusivamente del médico las consecuencias que derivadas de la prescripción se den.”

Aunado a lo anterior y de especial relevancia en el pronunciamiento, fue la afirmación que se hiciera y que adquiere trascendencia para el desarrollo de los cuidados paliativos, al indicar que:

“Todo costarricense tiene derecho a una muerte digna y sin dolor”

Fue este hito histórico lo que sentó el precedente para que todos los y las habitantes, iniciaran procesos de solicitud y demanda de atención paliativa para sus seres queridos. Así mismo, resulta ser un punto de partida para que los tomadores de decisión determinaran políticas de salud pública y medidas concretas que garantizaran mejoras en la atención de los pacientes. Dentro de ellas, resalta en escala de importancia, la aprobación de la Ley 7756 del 20 de

⁵⁸ Oficio DH-10287-99

⁵⁹ Sala Constitucional. Resoluciones: 61-96, 5130 y 5135, de 1994:

marzo de 1998: “Beneficio para los responsables del paciente en fase terminal”. Esta ley reconoce que la situación de terminalidad, se debe atender en y con la familia del paciente. El objetivo fundamental de esta norma es ayudar al paciente, mediante el pago de un subsidio durante el plazo que persista la condición de terminalidad certificada por un médico, a un familiar o allegado para que le pueda cuidar antes de que se produzca el deceso. El familiar asiste al o la paciente y con la capacitación de los equipos de cuidados paliativos se prepara para el proceso de atención de la enfermedad y posteriormente de muerte.

De reciente promulgación y con gran acierto, se aprobó una modificación a dicha ley (Decreto Legislativo N° 8600) donde se consigna que el plazo de otorgamiento del subsidio es indeterminado, dependiente únicamente de la condición de terminalidad del paciente, certificada por el médico tratante. Otra interesante reforma es referente al monto del subsidio donde en forma escalonada, es posible para el petente recibir hasta el cien por ciento (80% ó 60%) del promedio del ingreso de los últimos tres meses, según se exceda el monto de dos salarios mínimos.

Al respecto, resulta pertinente que el Estado y sus instituciones realicen una labor de promulgación de esta ley y su reforma, a fin de que se convierta en un mecanismo que facilite las condiciones de vida de las y los pacientes que se encuentran enfrentando un proceso de enfermedad Terminal y sus familias.

Derecho humano al disfrute de un sistema de atención integral en cuidados paliativos: una misión de constante tutela de la Defensoría de los Habitantes.

“Los derechos humanos son el nervio de la vida en libertad y del progreso de los pueblos (...). La función de los defensores se sitúa en el difícil espacio entre la escucha directa de las necesidades de la población y la independencia de criterio que exige la supervisión de las administraciones públicas.”

*Rey Juan Carlos de España
en la I Conferencia Tricontinental de
Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*

Lisbeth Quesada Tristán, 2008

Desde sus inicios, la Defensoría de los Habitantes ha evacuado consultas, realizado investigaciones y tramitado denuncias de habitantes⁶⁰ que siendo afectados en su derecho a la salud, buscan en la institución acompañamiento, defensa y asesoría. En su particularidad, en la especialidad de cuidados paliativos, se han tramitado investigaciones tendientes a garantizar el acceso a medicamentos (incluyendo los fármacos utilizados para el control del dolor), acceso a las unidades de cuidados paliativos, obtención de insumos (pañales), cierres de servicios complementarios, denegación del servicio, ausencia de información respecto de la medicación, divergencias de criterio, no referencia médica a las unidades de cuidado paliativo, entre otros tópicos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), ha establecido que el propósito de los cuidados paliativos es “reafirmar la importancia de la vida aún en su última etapa, establecer un cuidado activo que no acelere la muerte ni la posponga artificialmente, proporcionar alivio del dolor y otros síntomas angustiantes”.⁶¹ La misión es “integrar los aspectos, físicos, sociales, psicológicos y espirituales” que le ayuden a la persona enferma a llevar una vida lo más activa posible y ofrecerle a la familia un sistema de apoyo para que pueda “transitar la enfermedad y afrontar el duelo”.

El modelo de atención médica propuesto por la medicina paliativa, promueve un cambio en la cultura médica contemporánea. Frente a la lógica de la tecnología imperante que con frecuencia nos lleva a considerar que es éticamente justificable –o incluso exigible-

60 Expedientes N°: 5768-23-04, 13981-2002, 19754-2007, 12098-98, 22685-2005, entre otros

61 <http://www.who.int>

todo lo que es técnicamente posible, esta disciplina nos presenta un modelo de atención “personalizada y humanizada”, es decir, un desempeño profesional basado en el profundo respeto por la persona y por su dignidad. Se propone una estrategia que considere las vivencias del enfermo y su grupo familiar, identificando sus necesidades, problemas y recursos; buscando la integralidad en todo el proceso de la enfermedad.

En este sentido, se ha partido del criterio de que la disciplina de los cuidados paliativos involucra una atención integral, donde los cuidados especiales que se le brindan al paciente, la participación de la familia, el amor y la contención que él o ella debe recibir resultan ser elementos fundamentales. De tal forma, se consideran como contenidos imprescindibles en un programa de una Unidad de Cuidados Paliativos, los siguientes:

- *Cuidado Total: Bio-Psico-Social-Espiritual
- *Control de síntomas
- *Control de dolor
- *Apoyo emocional al paciente y a la familia
- .*Apoyo en el duelo
- *Apoyo al equipo

Este enfoque de atención médica se ha caracterizado por realizar un trabajo con asistencia de personal multidisciplinario, con un enfoque armónico para el o la paciente y su familia, donde se destaca una atención continua (24 horas al día), accesible en todo el territorio nacional, individualizada y personalizada y sin condiciones de discriminación. Es la familia, el principal soporte en el manejo del paciente y por ello, el trabajo se puede desarrollar en la casa, hospital u otro escenario que se requiera para la mejor atención del paciente.

En Costa Rica, los servicios de cuidados paliativos son prestados en forma mixta (“Modelo Mixto Costarricense”). Por una parte, la Seguridad Social dispone de servicios de “control del dolor” en algunas unidades de salud en el territorio nacional. Coexisten en este campo, organizaciones no gubernamentales que de una forma integral y siguiendo los parámetros dictados por la Organización Mundial de la Salud, atienden la población que requiere de los servicios de cuidados paliativos. Es en este último supuesto, que la sociedad civil coadyuva en la prestación de los servicios públicos de salud.

Si bien es cierto, el objetivo de ambas instancias es el mismo, la realidad demuestra que distan mucho de realizar las mismas funciones. La pluralidad de prestatarios de cuidados paliativos –no suficientes para atender la demanda- ha hecho que los usuarios busquen en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s) sus alternativas de tratamiento, toda vez que la oferta y la calidad del servicio resulta ser más efectiva; en contraposición a un servicio brindado por la seguridad social, con buen espíritu de trabajo pero en condiciones limitadas y con sesgos importantes en la labor y el abordaje.

No obstante, la escasez de recursos con que trabajan las organizaciones no gubernamentales, ha demandado que los servicios complementarios, tales como: exámenes diagnósticos, medicamentos, u otros; sean solicitados por las entidades privadas al sistema de seguridad social, mediante el mecanismo de medicina mixta Sin embargo, debido a la carencia de un nexo legal, se ha impedido un desarrollo inocuo de esta dinámica, con el efecto inmediato –perjudicial- de atención a los pacientes.

El problema de fondo que subyace la situación, es por una parte la inexistencia de unidades de cuidados paliativos suficientes en la Seguridad Social que puedan atender en condiciones de calidad a toda la población demandante; y por otra parte: la inexistencia de un convenio formal entre la Caja Costarricense del Seguro Social y las organizaciones no gubernamentales que brindan los servicios de salud en cuidados paliativos, para que éstas puedan utilizar los servicios complementarios de la CCSS sin mayor complicación para las personas usuarias.

Se promueve una filosofía de atención en cuidados paliativos, donde a partir de la experiencia y considerando las necesidades individuales de cada paciente, se ofrece una combinación de opciones para brindar los servicios, que no constituyen únicamente servicios clínicos propiamente dichos. Veamos:

- Visita Intra hospitalaria.
- Visita domiciliar a todo el país (Hospital Nacional de Niños) o en la zona de correspondencia.
- Albergue San Gabriel, centro diurno para niños, niñas y adolescentes.
- Seguimiento del proceso del duelo a toda la familia (HNN y Fundación Pro-Unidad de Cuidado Paliativo)

- Banco de equipo médico, para préstamo gratuito al paciente y su familia.
- Diarios de comida a las familias más pobres y pacientes (Fundación Pro –Unidad de Cuidado Paliativo-HNN)
- Docencia
- Compra de medicamentos que la CCSS no tiene.
- Apoyo económico para pago de recibo de electricidad a las familias con préstamo de un concentrador de oxígeno.
- Cumplir un sueño
- Apoyo legal
- Apoyo logístico de 24 horas, 365 días al año.

Sin perjuicio de lo anterior y teniendo claro que los cuidados paliativos, como disciplina de la medicina constituye un derecho humano, en constante necesidad de defensa y divulgación, la Defensoría de los Habitantes, ha promocionado que las y los pacientes con enfermedad terminal son sujetos de derechos y como tales, exigibles y de obligatoria protección por parte de los Estados, mediante la implementación de políticas públicas tendientes a su tutela y con acciones administrativas que viabilicen su pleno disfrute. Entre estos derechos, se consignan los siguientes:

1. *Derecho a ser tratado como un ser humano hasta el último momento de la vida.*
2. *Derecho a mantener la esperanza, sin engaños.*
3. *Derecho a ser cuidado por personas que ayuden a mantener la esperanza*
4. *Derecho a expresar mis sentimientos y emociones ante la cercanía de la muerte.*
5. *Derecho a participar de las decisiones sobre los cuidados que recibirá.*
6. *Derecho a ser atendido por los equipos de salud aunque la o el paciente sepa que no se va a curar.*
7. *Derecho a recibir una respuesta honesta a las preguntas*
8. *Derecho a conocer la verdad.*

9. *Derecho a permanecer en el hogar.*

10. *Derecho a vivir mis experiencias religiosas y espirituales aunque sean diferentes de las de otros.*

11. *Derecho a que se alivie el dolor.*

12. *Derecho a vivir la vida tan activamente como sea posible*

13. *Derecho a que la familia y la o el paciente, sean ayudados para aceptar la muerte.*

14. *Derecho a morir en paz.*

15. *Derecho a que se respete el cuerpo después de la muerte.*

16. *Derecho a ser cuidado por personas que comprendan las necesidades del paciente.*

17. *Derecho de morir acompañado.*

18. *Derecho de conservar la individualidad y de no ser juzgado por las decisiones que tome, aunque puedan ser contrarias a las creencias de otros.*

19. *Derecho a que se alivie el sufrimiento físico, emocional, espiritual y social.*

20. *Derecho a que las necesidades y temores de los seres queridos sean atendidos antes y después de mi muerte.*

21. *Derecho a que no se prolongue el sufrimiento indefinidamente, ni se apliquen medidas extremas y heroicas sólo para sostener las funciones vitales.*

Pese a la incidencia que se ha logrado en la prestación de los servicios de salud a este respecto, aún existen múltiples obstáculos que impiden una prestación adecuada de los mismos, que garanticen un acceso integral y real a los servicios que puede ofrecer una unidad de cuidados paliativos. No puede obviarse que aún cuando se brindan prestaciones con esmero, calidad humana y profesionalismo, son múltiples las barreras que se deben enfrentar para garantizar un acceso verdadero a este derecho. Se mencionan algunos a continuación:

I- Mitos: El acercamiento al proceso de muerte está rodeado de múltiples creencias y mitos que sin disponer de pruebas científicas, dificultan el desarrollo de atención de los y las pacientes. El abordaje

emocional –psicológico- no se brinda en todos los supuestos requeridos y a todas las personas que lo necesitan (paciente y familia).

II- Educación inadecuada e ignorancia: Por ser una especialidad nueva y que implica un cambio radical en la perspectiva de atención, aún existe resistencia en el sistema a facilitar los servicios y a considerarlos una alternativa terapéutica más exitosa y efectiva.

III- Restricciones por legislación obsoleta: Las necesidades individualizadas de las y los pacientes que enfrentan este tipo de enfermedades, requieren de normas, políticas y directrices que coadyuven y garanticen un real disfrute del derecho a una atención integral.

IV- Asocio de la morfina a abuso y narcotráfico: Al utilizar esta disciplina cierto tipo de medicamentos de uso restringido, existen temores –injustificados y sin asidero científico- de que dichos fármacos provocan adicción.

V- Alto costo de opioides: las preparaciones de las grandes compañías farmacéuticas son caras, no así el producto en bruto para ser elaborado en el país, ello hace que exista un uso restringido de los medicamentos, que no considera las necesidades reales y particulares de los pacientes.

VI- Falta de opioides orales: Son sumamente onerosos y si bien se consiguen recientemente en Costa Rica, su alto costo dificulta su disponibilidad.

VII- Infraestructura inadecuada. No se dispone en todas las regiones programáticas de la infraestructura adecuada para garantizar los servicios, ello sin considerar que los equipos no siempre disponen de las diferentes especialidades profesionales que se requieren para brindar la atención integral, que garantiza este modelo de prestación de servicios de cuidados paliativos.

VIII- Distribución desigual: Normalmente, los servicios especializados se encuentran en la capital de los países y en los Hospitales clase A. A nivel provincial, incluso las farmacias privadas no mantienen en stock todos los productos y en el resto de hospitales de la CCSS, existen medicamentos pero no en todas las presentaciones, ni en las cantidades necesarias para satisfacer a los pacientes. Esto simplemente, porque no se calcula ni planifica correctamente las necesidad anual de los productos. Cuando esto sucede, se obliga al paciente o a su familia a trasladarse a otras áreas de salud para obtenerlo.

IX-Desconocer farmacodinamia y farmacodinamia de opioides: Existe desconocimiento en las y los

profesionales de la salud, sobre el manejo correcto de los opioides. Se desconoce el tipo de acciones que tienen los medicamentos para el control del dolor en el cuerpo y su reacción ante los diferentes tipos de dosis.

X- Reducir los intervalos en vez de subir la dosis: Por ausencia de una adecuada educación científica y ante el temor de que se genere adicción dado el aumento del dolor en los y las pacientes, los profesionales no acuden a un aumento de las dosis de los medicamentos para tratar el dolor y por el contrario se prescriben las mismas dosis en menos tiempo, desconociendo la acción del medicamento en el cuerpo, así como la tolerancia al mismo.

XI- No evaluar y re-evaluar rutinariamente: Debe partirse de la premisa de que el control del dolor es una prioridad en la consulta de cuidados paliativos, de tal suerte resulta fundamental una revisión constante de los esquemas de medicación, para atender puntualmente las necesidades del paciente.

XII- Usar siempre la misma droga: El desconocimiento de las drogas que existen, hace que los profesionales utilicen el mismo tipo en los y las pacientes, sin considerar otras opciones que pueden resultar efectivas, según los requerimientos particulares de cada paciente.

XIII- No usar la escalera analgésica de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

XIV- No distinguir entre el dolor del cáncer y dolor relacionado con otra causa.

XV- No escuchar al paciente ni creerle cuando dice que le duele. Se tiende a desvalorizar las necesidades que plantea la o el paciente en relación con el dolor que sufre.

Desde la resistencia técnica de profesionales clínicos a considerar la especialidad de cuidados paliativos como una alternativa terapéutica de control del dolor total, hasta la indisponibilidad de medicamentos orales (por su costo) que faciliten la administración a los pacientes; por citar algunos ejemplos, es que la Defensoría rescata la necesidad de **que se definan e implementen políticas públicas y acciones concretas que viabilicen un disfrute real del derecho humano a la salud, plasmado en la disponibilidad de unidades de cuidados paliativos, integrales y universales para todos los habitantes del país, sin condición alguna de exclusión.**

Resulta oportuno apuntar que los cuidados paliativos se convierten en un elemento por tasar, para medir la calidad en la prestación de los servicios de salud

pública. Evaluar la atención que se brinda al habitante en aquellos momentos en que se acerca al final de su vida, sea éste: niño, joven, adulto o adulto mayor, significa entender que el proceso de muerte es parte de la vida y que siendo el derecho a la salud un mecanismo de protección de aquella, implica una necesidad imperante asegurar que la persona disponga de la atención en salud integral y completa, de acuerdo con los estándares que se proponen técnica y universalmente.

Como parte de las acciones que ha desarrollado la Defensoría de los Habitantes en la defensa y promoción del derecho a la salud y como miembro del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), entidad en la cual actualmente, se ostenta el cargo de la presidencia; se ha realizado una labor de sensibilización y concientización en todas las instancias de defensa de derechos humanos a nivel centroamericano, con el fin de lograr articular esfuerzos y formalizar redes de trabajo a nivel regional que desarrollen los cuidados paliativos en la región.

En seguimiento al tema y en el marco de la XXXIV Reunión del Consejo, celebrada en San José, Costa Rica, el 1 y 2 de febrero 2007 se declaró que los cuidados paliativos materializan el derecho a una muerte digna y sin dolor, derivado del derecho fundamental a la vida y que por tanto, las acciones para promover su desarrollo, competen a las Instituciones Nacionales y al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.

“Así las cosas, en setiembre del 2005, se acordó una resolución sobre el derecho a una muerte digna (cuidados paliativos) que incita a las instituciones nacionales de derechos humanos del área a que ejerzan las funciones de promoción y protección de los derechos humanos, particularmente los relacionados con la vida y la salud. Que así como se protege el derecho a la vida, se debe proteger el derecho a una muerte digna y sin dolor.”

Lisbeth Quesada Tristán, 2008.

En el mismo sentido y con el fin de promover una mayor conciencia de los derechos humanos en relación con las personas con enfermedad terminal, se incluyó en el ámbito de las acciones del Plan Estratégico 2006-2010 del Consejo, en su sección de intervención en el Área de Salud y en su eje de trabajo N° 1: *Inducir la formulación e incidencia de políticas públicas en la región para promover el cuidado paliativo como un derecho humano.*

Dentro de este campo de acción, se llevó a cabo el primer seminario-taller de sensibilización en Costa Rica, con representantes de todas las procuradurías y defensorías centroamericanas, los días 15 y 16 de marzo del 2007. En procura de la consecución del objetivo planteado en el Plan Estratégico se programaron y ejecutaron con un satisfactorio resultado, iguales actividades de promoción de derechos y capacitación en el tema de cuidados paliativos en El Salvador, Nicaragua y Panamá; quedando aún pendientes los eventos correspondientes a Guatemala, Honduras y Belice, que se realizarán en días próximos.

Los programas realizados en los diferentes países han logrado los objetivos propuestos: el acercamiento entre las diferentes instituciones y organizaciones que trabajan en el tema de cuidados paliativos en los países, la formulación de planes de trabajo para impulsar acciones en red, así como la habilitación de instrumentos de intercambio y colaboración entre las diferentes instituciones. Nótese que si bien han sido plasmados en agendas de trabajo, requieren aún de una labor importante en materia de promoción y protección de derechos. En ese esfuerzo estamos actualmente.

Construyamos capacidades para el Buen Gobierno: propuesta educativa de la Defensoría de los Habitantes

“El esquema clásico de obligaciones estatales incluye el respeto, la no obstaculización y la satisfacción de los derechos humanos. No obstante, la tarea de garantizar la participación colectiva en la toma de decisiones que supone el Buen Gobierno, obliga al Estado también a promover activamente los derechos humanos, mediante el desarrollo de conocimientos y de habilidades comunicativas en la población (y especialmente entre los grupos históricamente discriminados o excluidos), de manera que esa participación sea posible y efectiva.”

Dirección de Promoción y Divulgación, 2008

La función educativa en la protección de los derechos humanos y en la realización de las responsabilidades sociales

El Buen Gobierno puede entenderse como una conducción política institucional concertada en la implementación de los derechos humanos, que significa a la vez un proceso de construcción de capacidades sociales e individuales que se proyecta en todos los ámbitos de la vida pública. Implica, por lo tanto, desarrollar consensos, respetar disensos y garantizar “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”⁶².

Tal como lo ha indicado antes la Defensoría de los Habitantes,⁶³ esta guía del quehacer gubernamental debe incidir en el manejo de los asuntos públicos, de manera que la gestión estatal garantice los mecanismos adecuados para combatir todas las formas de abusos y corrupción, e igualmente asegure que las leyes ordinarias y el aparato administrativo se ajusten a los principios de los derechos humanos.

La sola observancia del ordenamiento jurídico no constituye una garantía completa de Buen Gobierno, si las responsabilidades estatales no abarcan, además, las medidas necesarias para construir un tipo de ciudadanía comprometida con los derechos y las responsabilidades humanas.

El esquema clásico de obligaciones estatales incluye el respeto, la no obstaculización y la satisfacción de los derechos humanos. No obstante, la tarea de garantizar la participación colectiva en la toma de decisiones que supone el Buen Gobierno, obliga al Estado también a promover activamente los derechos humanos, mediante el desarrollo de conocimientos y de habilidades comunicativas en la población (y especialmente entre los grupos históricamente discriminados o excluidos), de manera que esa participación sea posible y efectiva.

Tratándose de una tarea fundamentalmente educativa, la promoción de los derechos humanos es una función esencial del Buen Gobierno, ya que no puede concebirse un modelo de administración pública que no potencie la incidencia popular en la toma de decisiones a nivel comunitario y nacional. Esa incidencia real es lo que da forma a la gobernabilidad democrática, dado que es la vía en que se concreta la confluencia de las decisiones y acuerdos entre los diferentes actores estratégicos del país.

La Defensoría de los Habitantes no piensa en “la democracia”, en “el desarrollo” y en “la justicia” como categorías abstractas que sólo tienen un valor simbólico en la academia o en la actividad jurisdiccional, según sea el caso. Por el contrario, es en la gestión pública y en la vida cotidiana, donde la democracia, el desarrollo y la justicia se deberían proyectar con particular resonancia, de modo que la actividad de la Administración sea el apoyo y el norte de la promoción y defensa de los derechos de las personas.

Reconocer, proteger y desarrollar esos derechos, es la actividad central del ente público y esta actividad sólo tiene especial sentido en términos de su realización concreta en las personas y comunidades que integran

⁶²Consejo del Parlamento Europeo. Gobierno y Desarrollo Sostenible. 1997.

⁶³Defensoría de los Habitantes de la República. Informe anual 2002-2003.

la diversidad social de la nación. Por esta razón, los indicadores de éxito de la función pública deberían tomar en consideración al menos dos referentes fundamentales: la rendición de cuentas gubernamental y el grado de satisfacción de los derechos humanos.

Por un lado, la rendición de cuentas constituye un ejercicio de información social, que obedece a una responsabilidad constitucionalmente establecida⁶⁴, y es además un instrumento que permite a la población desarrollar el sentido crítico respecto de las responsabilidades comunitarias y resulta tener, por ello, un enorme valor pedagógico.

El grado de satisfacción de los derechos humanos, por su parte, depende en gran medida de las posibilidades que tengan las personas, de involucrarse activamente en todos los asuntos que les conciernen y afectan. La participación ciudadana, es un mecanismo ineludible para la solución de los problemas que demanda un Buen Gobierno. Consecuentemente, dado que el involucramiento de las personas resulta indispensable para el desarrollo, es menester fomentar una participación informada y comprometida con los derechos humanos, que sea institucionalmente facilitada por el gobierno central y por las municipalidades.

Siguiendo este orden de ideas, el desarrollo no puede entenderse como un objetivo desligado de las oportunidades de las personas para compenetrarse en el diseño e implementación de políticas y programas públicos.

Debemos actuar cautelosamente con las ideas de *desarrollo nacional* que sean concebidas y fijadas externamente. Además, los modelos de desarrollo que se presentan como sinónimo de crecimiento per cápita o de eficiencia mercantil, no sólo resultan inaceptables, sino que son contraproducentes para garantizar la dignidad de los grupos sociales que esos modelos, precisamente, mantienen en la pobreza, debido a un excesivo énfasis en los mecanismos del mercado, antes que en las necesidades de justicia e igualdad.

El verdadero desarrollo humano, sólo es posible si las personas tienen la posibilidad de construir las capacidades para responder a las necesidades de la época. No hay manera de lograr avances significativos en los ámbitos económicos, sociales y culturales, si a las personas se les niega el derecho de enfrentar esos retos mediante una gestión de gobierno que no es incluyente, ni participativa ni solidaria. Mucho menos es posible optar por el desarrollo, si se piensa que las necesidades históricas de las comunidades, sólo

pueden ser determinadas y atendidas allende nuestras fronteras y exclusivamente con medidas utilitaristas.

Ciertamente, el impacto de la cooperación internacional para el desarrollo debe mejorarse, pero es más urgente comprender que el desarrollo es un proceso de aprendizaje colectivo; y que este proceso es necesario para construir valores y conocimientos que tienen como fin dignificar la vida y que resultan indispensables para comprometer a la ciudadanía con los derechos de las personas⁶⁵ y el mantenimiento de un ambiente ecológicamente equilibrado y saludable.

Los retos que plantea el Buen Gobierno en una sociedad democrática, llevan por lo tanto a repensar el conjunto de dispositivos normativos e institucionales que regulan y configuran la educación⁶⁶ y el papel que ésta juega en la formación ciudadana.

Por los motivos expuestos, no conviene seguir presentando a *la democracia* como una cuestión de representatividad para el ejercicio del poder estatal, sino más bien como una red de procesos que orientan, en términos reales y verificables, la participación en la toma de decisiones de las personas y de los pueblos, en torno a las cuestiones críticas de las que depende la realización de los derechos y las responsabilidades humanas.

La desigualdad, la discriminación y la pobreza son prácticas esencialmente antidemocráticas, que deben combatirse con la implementación de políticas públicas de amplia base participativa, que busquen el desarrollo de medidas afirmativas para reducir las asimetrías sociales, económicas y culturales.

Dado que las prácticas discriminatorias y en general la exclusión social no se reducen a los fenómenos de explotación y desigualdad económica, sino que abarcan múltiples determinaciones patriarcales, la arquitectura del Buen Gobierno debe afianzarse en los mecanismos de prevención a largo plazo, como formas de evitar o morigerar los conflictos sociales y buscar la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible⁶⁷.

Los procesos de democratización son factores de realización de los derechos humanos. En términos con-

⁶⁴ Artículos 27, 30, 139 y 140 de la Constitución Política de la República.

⁶⁵ Muñoz, Vernor. Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación. E/CN.4/2005/50 del 17 de diciembre de 2004, párrafos 30 a 46.

⁶⁶ Braslavsky, Cecilia y Coss, Gustavo. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. EN: REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 2006, Vol. 4, No. 2e.

⁶⁷ Proyecto revisado del plan de acción para la primera etapa del Programa Mundial para la educación en derechos humanos Quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. A/59/525/Rev.1

cretos, se entienden como condiciones de inclusión efectiva en la toma de decisiones y en el goce de los frutos de la construcción autónoma de las ciudadanías activas y responsables.

La democratización de los asuntos de gobierno debería cambiar las determinaciones históricas que han favorecido el autoritarismo, el racismo, la depredación ecológica y demás prácticas patriarcalistas, para construir significaciones que favorezcan la igualdad, la justicia y las responsabilidades humanas en la realización de los derechos de las personas.

La realización de estas prácticas podría llevarnos a reconstituir un nuevo carácter del Estado Social de Derecho, que ha sido puesto en grave peligro ante la postración de los bienes sociales, culturales y ambientales, que son reducidos a mercancía por la voracidad del comercio internacional.

La tarea educativa, en cualquier forma o dimensión que se piense (sea la educación formal, no formal, informal, la promoción y la divulgación) ya no se ve como una acción subsidiaria de la gestión gubernamental, sino como un derecho humano que a su vez realiza otros derechos.

Hoy más que nunca se entiende que para garantizar, respetar y desarrollar los derechos humanos, el Estado debe profundizar los mecanismos de promoción, para capacitar a los operadores institucionales en las formas de protección de los derechos de las personas y para que las personas consoliden la creencia de que el ejercicio de sus derechos no puede desligarse de la afirmación de sus responsabilidades.

Educación para el Buen Gobierno

La Defensoría de los Habitantes es una institución comprometida con la defensa y promoción de los derechos humanos. De conformidad con lo dispuesto en su ley de creación y en virtud de lo establecido por Naciones Unidas en los Principios de París⁶⁸, las actividades de protección que lleva a cabo la institución, incluyen la realización de programas educativos en derechos humanos, que se llevan a cabo en escuelas y colegios, así como en comunidades e instituciones públicas.

La presentación detallada de estas actividades, se presentará más adelante en este informe anual.

Sin embargo, resulta necesario caracterizar de previo la naturaleza de la intervención pedagógica que lleva

a cabo la institución, para ilustrar la manera en que las actividades educativas se dirigen al fortalecimiento del sentido crítico de las personas y, en general, del régimen de derechos humanos que inspira la institucionalidad costarricense y, por extensión, el Buen Gobierno.

Las acciones de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría se han focalizado en cinco programas estratégicos, que incluyen actividades con estudiantes de primaria y secundaria, pero también acciones de divulgación, programas de publicaciones y de extensión cultural, entre otras.

Los programas educativos de la Defensoría de los Habitantes responden también a las demandas concretas de grupos sociales y de comunidades, pero igualmente reflejan la diversidad temática que representan las quejas recibidas en la institución a lo largo de sus quince años de funcionamiento. Por este motivo que la Dirección de Promoción y Divulgación tiene competencia concurrente en todos los temas institucionales, lo cual le permite ofrecer asesoría pedagógica y acompañamiento técnico a las iniciativas de capacitación que también se realizan en las direcciones de defensa.

La experiencia acumulada ha permitido dimensionar cada una de las actividades que se llevan a cabo en los programas permanentes y en las experiencias piloto, en el marco de acción de Educación para Todos, de la Conferencia de Dakar y del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos de la ONU.

La vinculación temática y conceptual de todos estos temas, se encuentra mediada por el desarrollo de un enfoque holístico de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y con la necesidad de aportar a la construcción de capacidades en las personas que les permitan desenvolverse como seres solidarios y justos.

Las consideraciones sobre el Buen Gobierno, la democracia y los derechos humanos que se presentaron en el acápite precedente, tienen un correlato en el diseño metodológico de las actividades institucionales, específicamente en la puesta en práctica de las actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

Estas actividades, además recogen quince años de experiencia institucional, que resulta cada vez más valiosa y se proyecta en una diversificación del quehacer colectivo, que ha sido enriquecido con el aporte de profesionales de diferentes especialidades e intereses, y que sin embargo permanecen unidos en la certeza de que los derechos humanos constituyen el factor que armoniza la diversidad social y cultural.

⁶⁸ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

Las propuestas pedagógicas de la Defensoría han tratado de reforzar de manera transversal el trabajo de educación en derechos humanos en las escuelas del país, de modo que sea posible promover la convivencia de los grupos sociales en los que los entornos familiar, escolar, cultural y social actúen como espacios para el aprendizaje.

Las Naciones Unidas, en el Programa Mundial de educación en derechos humanos, señala que la adopción de un enfoque holístico en los procesos educativos resulta indispensable para integrar los objetivos, contenidos, recursos, métodos y sistemas de evaluación, de modo que las y los estudiantes puedan abrirse a la vida fuera del aula y fomentar asociaciones entre los diferentes miembros de la comunidad escolar⁶⁹.

El sentido holístico en la educación, constituye uno de los enfoques que con mayor ahínco han sido fortalecidos en los últimos años, atendiendo, entre otras razones, la necesidad de insistir en los vínculos vitales de la ecología y de trabajar en la expansión de la conciencia global respecto de las responsabilidades que incumben a todos y todas, en torno a los graves peligros que afectan al planeta y que con especial virulencia atacan a las poblaciones discriminadas y desposeídas.

En la medida en que los procesos educativos contribuyan a constituir valores firmemente asentados en el respeto y promoción de los derechos humanos, se espera que las políticas públicas reproduzcan con mayor frecuencia y profundidad, las acciones necesarias para contrarrestar la depredación planetaria y la desigualdad e injusticia social. Una visión educativa que no atienda estas necesidades mundiales y locales, difícilmente puede contribuir a la construcción de la masa crítica que con urgencia se requiere para avanzar en la producción de los cambios cualitativos que el país y el mundo necesita.

Con este propósito, la Defensoría puso en práctica varias propuestas educativas que ha venido desarrollando desde el período anterior, pero que recogen la experiencia antecedente en materia de derechos humanos. Varias de las iniciativas institucionales se han formulado recurriendo a las formas y manifestaciones artísticas, al considerar que la asimilación de información y la generación de actitudes proclives a los valores y derechos humanos, son más fácilmente apropiadas por los y las estudiantes mediante el arte y la recreación.

Es por este motivo que la acción educativa ha tenido un fuerte énfasis en el mimo, los títeres, el teatro, el cine y las artes plásticas, por medio de actividades

que lograron producir una sensibilización susceptible de reconocer los derechos humanos y su potencial de acción.

La puesta en marcha de estas actividades ha requerido al personal de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, elaborar metodologías participativas cooperativas, (es decir no competitivas, sino de cooperación), que constituyen herramientas interactivas, basadas en la experiencia vital de las y los participantes. Con ello se establecen vínculos entre la teoría y la práctica, que permiten desarrollar un espíritu crítico y solidario entre las personas, al tiempo que se les ofrecen recursos para exigir el cumplimiento de sus derechos, valga decir, a pedir cuentas a las instituciones y solicitar transparencia en las respuestas.

La consolidación de redes y mecanismos de acción para la efectiva realización de los derechos humanos, se ha propuesto como procesos que tomen en cuenta las redes locales activas, comprometidas con la creación o detección de mecanismos de contacto y que permitan establecer un intercambio de prácticas entre los alumnos y alumnas, para que recojan el sentir y la aspiración de sus propias vidas en las comunidades y puedan así conducirlos hacia un mejor ejercicio educativo en valores y principios éticos, morales y espirituales.

Estas iniciativas se han complementado con los avances que hace la Defensoría en la promoción de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como medidas para lograr el respeto a los derechos humanos. Estos mecanismos tienen como objetivo brindar a las personas las herramientas necesarias para fortalecer las buenas relaciones con los demás y potenciar las capacidades para manejar adecuadamente los conflictos sociales y personales.

Es evidente que los progresos económicos y sociales hasta ahora alcanzados no son suficientes para vencer el rezago histórico del país y de la región; además de los problemas derivados de la reducción del gasto público y del aumento del desempleo, existen retos importantes en materia de fortalecimiento institucional del Estado de derecho, la inclusión social y el reconocimiento de la diversidad cultural.

Por otra parte, Centroamérica está situada en un área de paso de las especies, lo que le ha permitido destinar muchos esfuerzos a la preservación de la biodiversidad. Sin embargo, también es cierto que nos enfrentamos a una realidad preocupante en relación con las condiciones que imperan en el marco de la disponibilidad presente y futura de nuestros recursos naturales, de nuestras interdependencias y de nuestras identidades nacionales.

⁶⁹ A/59/525/Rev.1, op cit, p.28.

El origen de esta situación es variado y complejo; comprende rasgos culturales, económicos y de organización política, por lo que la búsqueda de soluciones ante la existencia de condiciones ambientales cada vez más deterioradas, debe generar respuestas desde la cultura, desde su desarrollo económico y su organización política, pasando por el tamiz de los valores intangibles de la Humanidad (aquellos que debemos preservar no solo para los nuestros, sino que también para el resto de los hijos e hijas centroamericanas del futuro). Por estas razones, la Defensoría también ha iniciado un proceso de educación en derechos humanos mediante el teatro, que logró implementar gracias al apoyo económico del Gobierno de Noruega.

Este proyecto asegura el reconocimiento de las instituciones de derechos humanos locales, como entes institucionales que en forma directa se acercan a las poblaciones y logran establecer puentes entre la institucionalidad, la acción civil y las organizaciones ciudadanas para ejercer presiones sobre el sistema político nacional en busca de situaciones de consenso que logren mejorar las limitantes o carencias existentes en beneficio de la aplicabilidad de los derechos humanos.

La Defensoría considera indispensable que las personas conozcan sus derechos y tomen conciencia sobre el deber de protegerlos y hacerlos válidos. En la medida en que los y las habitantes dispongan de información precisa y de los instrumentos organizativos necesarios, podrán gestionar por sí mismos-as la resolución de los problemas que los afecten o que lesionen sus derechos.

Los derechos humanos suponen una práctica constante y sólo cuando se traducen en actos, conductas, comportamientos, cobran plena vigencia; pasan del plano de los principios generales al plano de las realidades concretas. Los derechos humanos no son simples enunciados teóricos sino, principalmente, derechos integrales e irreductibles de las personas.

Los derechos humanos establecen una relación articulada; se fundan en valores más amplios que los valores individuales, valores supremos que buscan ante todo la convivencia pacífica, equilibrada y justa entre todas las personas, las naciones y los Estados. Interesa tener presente, entonces, la importancia de la educación como recurso mediante el cual la sociedad enfrenta el reto de construir valores que fortalezcan la convivencia entre las personas y sus entornos y favorezcan su desarrollo pleno, individual y colectivo.

Por ello, el disfrute pleno de los derechos humanos pasa por la atención de la dualidad derivada de los procesos de inclusión/exclusión. Esta dualidad alude

a una relación cultural que no se resuelve solamente creando medios de comunicación o estableciendo lineamientos jurídicos, sino que se materializa particularmente en las maneras en que las personas se construyen a sí mismas en su relación con los otros, en condiciones de igualdad y justicia. Ha sido necesario, pues, efectuar un trabajo previo de análisis crítico de aquellos elementos, actos o valoraciones que naturalizan a la exclusión y expropiación de la palabra a las personas, a la sociedad y a los pueblos.

Nada más adecuado que utilizar el derecho a una educación basada en derechos, como mecanismo para que el aprendizaje de los roles ciudadanos de los y las estudiantes de los colegios públicos nacionales, se continúen arraigando en su formación integral. Abordar la construcción de sentido de los nuevos valores sociales, culturales, políticos y económicos, particularmente desde la visión de la persona en su entorno, con el recurso existente de las políticas educativas formales e informales, posibilita actuar desde el tercer ciclo de la educación general básica.

El teatro y otras manifestaciones artísticas, han sido utilizados exitosamente en la búsqueda interminable de espacios de encuentro y elaboración de nuevos modelos de vida, modelos de comunicación en donde los derechos humanos encuentran asidero en la construcción de una sociedad más justa, más equitativa y menos excluyente.

La propuesta teatral de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, facilita las herramientas y mecanismos de conocimiento e información necesarios para convertirlos en espacios ideales de aprendizaje de los nuevos modelos significativos, en donde se comprenda el entorno político, social y cultural como una infraestructura necesaria para el desarrollo.

La oportunidad de elaborar mediante el teatro propuestas de gestión cultural de los derechos, se aprovecha para redimensionar los valores que fundamentan los derechos de las personas y de los pueblos.

Esta posibilidad de aprendizaje es el producto que empieza primero en el ámbito social y luego trasciende al plano individual, dentro del marco de relaciones que se establecen entre los seres humanos, dando por sentado que el proceso de aprendizaje, sólo es posible en compañía, nunca en soledad.

Y como los seres humanos son gregarios por naturaleza, creamos el espacio óptimo y adecuado para estimular el intercambio de experiencias, de sensaciones, de interpretaciones que ofrece el teatro como puente comunicacional. Una comunicación entendida como proceso y producto de diversas prácticas sociales,

cuyos componentes básicos son la socialidad, la ritualidad y la tecnicidad.

Desde una perspectiva democrática, esas prácticas deben ser fortalecidas, especialmente en uno de sus aspectos esenciales: el diálogo y los “escenarios para ese diálogo”. El teatro como arena social, como medio de interlocución de la palabra actuada, la palabra escuchada, la palabra para aprender, articulada en dos dimensiones: quien oferta el diálogo y como éste es recibido por su audiencia, convierten en realidad ese escenario para el diálogo dentro de la enorme carga de sus propios valores y actos en sus vidas cotidianas.

El aprendizaje que se logra cuando media la acción teatral es la más inmediata; donde los y las adolescentes podrán adueñarse de lo vivido, por medio de la participación y la interacción generada entre el drama de la obra y los sentimientos del auditorio les dará la oportunidad de tener los conocimientos a través de sentido lúdico, particularmente sensibilizados con los diálogos, los sentimientos y la emoción.

Divulgar y promover en forma permanente y cotidiana estos derechos dentro de los criterios del teatro como medio, aseguran el conocer, valorar, distinguir y en última instancia proteger esos derechos, como patrimonios personales y universales.

La práctica de los derechos, percibida desde la acción teatral, lleva en sí el componente emocional necesario para que pueda asegurarse su respectivo conocimiento, su práctica y la prevención de abusos, carencias o violaciones a los mismos.

La propuesta teatral de la Defensoría, deberá generar actividades locales que modifiquen de alguna manera la forma de visualizar las acciones de promoción, divulgación o educación en todas y cada una de las sedes de derechos humanos. Esperamos, entonces, que la experiencia desde la acción lúdica y dentro del marco del teatro como espacio para el cambio, genere un aprendizaje desde, para y por la promoción y divulgación de los derechos humanos y los deberes que determinan tales aprendizajes.

CAPITULO II

La Defensa y Promoción de los Derechos de los y las Habitantes en el día a día: informe de gestión

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

I. **Ámbito de competencia de la Dirección.-**

Como parte del ejercicio de rendición de cuentas que debe realizar la administración pública, en el presente capítulo se exponen las principales características del accionar de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata de la Defensoría de los Habitantes durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007.

En concreto, se planteará una breve explicación del papel que la Dirección ocupa en el engranaje institucional para la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, para luego presentar datos y casos que evidencian el ejercicio realizado durante el período en cuestión.

En tal sentido, debe tenerse presente que el fin de la Defensoría de los Habitantes es velar porque la actividad del **sector público** se ajuste al ordenamiento jurídico, la moral y la justicia, de forma tal que los derechos e intereses de los y las habitantes siempre estén protegidos y tutelados. La Defensoría realiza, entonces, un control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del citado sector.

En procura del cumplimiento de esa responsabilidad, la Defensoría cuenta con una organización institucional que se centra en la labor de defensa, promoción, divulgación y educación en Derechos Humanos, es decir, que si bien cuenta con todos los órganos administrativos necesarios para el cumplimiento integral de su labor (Vg. oficina de prensa, auditoría, planificación, proveeduría, archivo y correspondencia, financiero, etc.), propiamente la defensa y promoción de los derechos de las personas se realiza mediante las áreas especializadas en derechos fundamentales y la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.

De manera más amplia, la Dirección de Admisibilidad es donde se inician las gestiones en pro de la defensa de los derechos fundamentales de las personas y su trabajo se suele complementar con las acciones de áreas organizadas de acuerdo con los espacios de la

realidad en los que se produce la vulneración de derechos. Las áreas de defensa son las siguientes:

- Dirección de Mujer
- Dirección de Protección Especial
- Dirección de Calidad de Vida
- Dirección de Control de Gestión
- Dirección de Asuntos Económicos
- Dirección de Niñez y Adolescencia

Dichas áreas son las que se encargan de dar trámite a los expedientes admitidos para su investigación y estudio y por ende, realizan las gestiones necesarias para proteger los derechos de las y los habitantes frente a las actuaciones u omisiones de la administración pública.

1. **¿Por qué la Dirección de Admisibilidad es la cara de la Defensoría?-**

Tal y como se establece en el párrafo primero del artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes:

*“Sin perjuicio de las potestades constitucionales y legales de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, la Defensoría de los Habitantes de la República puede iniciar, de **oficio o a petición de parte**, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público...” (El destacado no es del original)*

Al hacer referencia a investigaciones a solicitud de parte, resulta evidente que debe haber una instancia encargada de la recepción de las denuncias o inquietudes de las personas o agrupaciones que recurren a la institución en busca de colaboración. Es así, que la Dirección de Admisibilidad es la primera oficina que recibe a las y los habitantes. Corresponde a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata la recepción, registro y estudio de admisibilidad de las

solicitudes de intervención que se presentan a la Defensoría. Además, le corresponde dar trámite a las atenciones inmediatas, entendidas éstas como aquellas solicitudes o denuncias en las que se infiera que, de no actuarse de inmediato, el daño a los derechos e intereses de la persona sería irreversible.

Para realizar tales labores, la Dirección cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales altamente comprometidos con las acciones que ejecuta la Defensoría y con todas aquellas personas que solicitan la intervención de la Institución ante las violaciones causadas por acciones u omisiones del sector público.

En cuanto a esa recepción inicial, se debe prestar atención al menos, a dos elementos fundamentales:

- e/la habitante puede recurrir a la Defensoría por diferentes medios y
- el/la habitante puede acudir a diferentes oficinas ubicadas a lo largo del territorio nacional.

En cuanto al primer factor, las y los habitantes pueden presentar su queja ante la Defensoría de manera personal, telefónica, vía fax, carta o correo electrónico. Además, de acuerdo con las disposiciones del artículo

17 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, la intervención se,

“... solicitará sin costo alguno y sin formalidades especiales, de modo verbal o escrito. Sin embargo, el reclamante debe indicar su nombre, sus calidades y su domicilio exactos.”

Siempre y cuando se aporten esos datos, cualquier persona residente en el país puede ser atendida por la institución, sin importar si es residente en el país o se trate de pasajeros en tránsito en un aeropuerto nacional. No obstante, es de trascendental importancia recordar que resulta igualmente vital que se aporte lo siguiente:

- una clara descripción de los hechos denunciados y el lugar exacto donde han ocurrido,
- copia de las gestiones realizadas por el/la habitante con anterioridad a la presentación de la queja en la Defensoría (aunque no es un requisito indispensable)

De igual forma, se debe precisar la pretensión de la persona interesada en relación con la intervención de la Defensoría.

Tabla N° 1

**Sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes:
cobertura, inauguración e información de contacto.**

Oficina regional	Cobertura/cantones	Fecha de apertura	Contacto
Brunca	Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa	2003	Tel: 27-70-64-54 Dirección: Costado oeste del Estadio Municipal
Chorotega	Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojancha	1999	Tel: 26-66-38-37 Dirección: Antiguo Edificio de Gobernación
Huetar Norte	San Carlos, Alfaro Ruiz, Upala, Los Chiles, Guatuso, Río Cuarto de Grecia y San Isidro de Peñas Blancas	2002	Tel: 24-60-93-13 Dirección: 100 metros sur y 75 oeste del Liceo de San Carlos Instalaciones del MAG
Huetar Atlántica	Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina y Guácimo	2003	Tel: 27-58-07-89 Dirección: Contiguo a la agencia de La Nación
Pacífico Central	Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita, Garabito, Orotina y San Mateo	2007	Tel: 26-61-6107 Dirección: Contiguo al Liceo José Martí
Sur	Golfito, Coto Brus y Corredores	2008	Tel: 27-83-26-40 Dirección: De la iglesia católica 50 metros al este

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y Sedes Regionales.

Si bien en sus inicios la institución solamente contaba con una oficina en San José¹, a partir del año 1999 se inicia un encomiable esfuerzo por facilitar el acceso de toda la población del país a los servicios brindados por la entidad, mediante la apertura de distintas sedes regionales. Actualmente, además de dicha oficina central situada en San José, la atención de la población se realiza a través de seis sedes regionales que se enuncian en la siguiente tabla:

Cada una de estas sedes tiene un ámbito de cobertura que garantiza mayor accesibilidad a los servicios que brinda la Defensoría de los Habitantes, logrando que las personas no se sientan limitadas o excluidas por su lugar de residencia, sino que, por el contrario, sientan que la institución está para el servicio de todos y todas. En las sedes regionales igualmente se realiza recepción de denuncias, atención inmediata de problemas y orientación a habitantes en el marco de la educación en derechos humanos, tal y como lo hace la Dirección de Admisibilidad. Con esto se brinda una atención más expedita y la institución se vuelve más cercana a las personas.

2. Registro de denuncias: solicitudes de intervención.-

En el artículo 18 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, se establece que la institución debe registrar todas las quejas que se le formulen y acusará recibo de ellas. En los casos en que se rechaza la solicitud por cuestiones de competencia o limitaciones legales, la institución debe justificar de manera adecuada el acto de inadmisibilidad y, si se considera necesario, se debe orientar al/la habitante sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría debe llevar un registro exhaustivo de toda solicitud que se le plante y sea o no admisible para su estudio, debe orientar a las y los habitantes para que puedan solucionar su problema. En este marco es donde se inscribe gran parte del accionar de la Dirección de Admisibilidad, ya que a ésta le corresponde la recepción y el registro de las consultas y/o denuncias, el estudio correspondiente para determinar si una situación es competencia o no de la entidad, orientar a los/as recurrentes cuya denuncia no es admisible y, en ocasiones, debe participar de manera directa en la solución de problemáticas que enfrentan las y los habitantes realizando inspecciones o visitas a las instituciones denunciadas.

¹ Junto a las oficinas centrales, en la administración 1993-1997, se implementó el denominado programa de unidades móviles de promoción y divulgación de derechos que se desplazaban por el territorio nacional en procura de atender a los/as habitantes para que expusieran sus quejas. Además, se desarrollaba un importante programa de educación en derechos humanos.

De tal forma, los/as funcionarios/as de la Dirección de Admisibilidad cuentan con la responsabilidad de determinar qué es competencia de la institución y además, de orientar al/la habitante. En tal sentido, los/as funcionarios/as de la Dirección son, por así llamarlo, la cara de la Defensoría y representan a la institución indicando de qué manera se puede ayudar a la persona o agrupación reclamante del servicio.

Tal y como fue señalado, la presentación de las denuncias y la valoración que realizan los profesionales/as de la Defensoría sobre ellas debe ser apropiadamente documentado, en la medida de lo posible. El registro de las consultas y/o denuncias que se presentan a la Defensoría de los Habitantes se realiza mediante un sistema de gestión documental que se basa en un instrumento denominado “Solicitud de Intervención” (“SI”). En dicho documento se consignan cuestiones básicas para la orientación o investigación del caso expuesto, tales como datos personales de la persona interesada (nombre, cédula, género, edad, teléfono, fax., correo, dirección exacta, etc.), institución denunciada, hechos denunciados, pretensión concreta, funcionario a cargo de la consulta, trámites sugeridos, gestiones realizadas y observaciones adicionales.

Toda “SI” es abierta por los/as profesionales de la Dirección de Admisibilidad y la elección del trámite que recibirá también es determinada por ellos/as. Entre las opciones de trámite se encuentran la apertura de expedientes – o admisibilidades –, la orientación al/la habitante, el traslado de la consulta a contralorías de servicios u órganos de control, las atenciones inmediatas, las acciones sumarias de defensa y las inadmisibilidades.

Dada la relevancia de las tareas y el volumen de trabajo de esta Dirección, se genera una alta concentración de trabajo que es ejecutado en el menor plazo y con la mejor calidad posible, siempre teniendo como norte a la persona que se encuentra frente a nosotros.

Para reflejar las dimensiones del trabajo que se lleva a cabo, posteriormente se presentan datos sobre las denuncias admitidas durante 2007, así como ejemplos representativos.

3. ¿Cómo se determina qué es admisible y qué no lo es?2

Aunque el nombre de “Defensoría de los Habitantes” suele llamar a la confusión porque puede ser interpretado como el apelativo para una entidad que va a proteger a toda persona ante cualquier problema, la

² Para mayor detalle, puede consultarse: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. *Informe Anual 2006-2007*, San José-Costa Rica, pp. 10-24.

verdad es que desde su creación, en el año 1992, normativamente se estableció que su deber es proteger a los los/as habitantes de las acciones u omisiones del **sector público** que violenten el disfrute de sus derechos humanos. Asimismo, también por mandato legal, se ha trabajado de manera amplia en la difusión de las competencias de la institución y los derechos que ésta protege, dado que la promoción y divulgación es labor fundamental conforme se establece en el artículo 1 de la Ley N.º 7319 y que la educación en derechos humanos es un eje rector de la presente gestión.

No obstante, resulta conveniente precisar los criterios de admisibilidad que se siguen, ya que el ordenamiento positivo establece casos excepcionales o condicionantes que deben ser considerados.

a. Control de lo público.-

El artículo 6 del Reglamento a la Ley de Creación de la Defensoría de los Habitantes –Decreto Ejecutivo N.º 22266-J de 15 de junio de 1993– dispone lo siguiente:

“Corresponde a la Defensoría de los Habitantes de la República las siguientes atribuciones generales:

- Proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a amenazas, perturbaciones, restricciones o violaciones provocadas por acciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público.
- Velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a lo prescrito por la moral, la justicia y el ordenamiento jurídico.
- Velar por el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos.
- Desarrollar programas para la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes.”

Tal y como lo establece la Ley General de la Administración Pública, el acto administrativo público es aquel que expresa la voluntad de la Administración Pública y que produce efectos jurídicos. Esa voluntad se manifiesta mediante acciones concretas que las instituciones – a través de sus funcionarios/as – adoptan frente a una determinada problemática.

El quehacer de las instituciones que brindan servicios y administran fondos públicos, debe ajustarse a las leyes, la moral y la justicia. En ese sentido es necesario preguntarse: ¿qué es público?

Existen ciertas actividades de entidades de naturaleza privada que, por el tipo de servicio que brindan o los recursos que administran, se rigen por el Derecho

Público y por ello, bajo determinadas circunstancias la Defensoría puede intervenir en procura de la defensa de los derechos de las y los habitantes (Vg. colegios profesionales). Por el contrario, ciertas actividades desarrolladas por instituciones de naturaleza pública o que administran fondos públicos, no pueden ser objeto de investigación de la Defensoría, si el fondo del asunto refiere a asuntos regulados por el Derecho Privado (Vg. ciertas acciones de organismos financieros).

Es así que la labor de admisibilidad de consultas, es un ejercicio de análisis que desde su etapa más básica debe considerar diversas variables.

El artículo 6 del Reglamento, también recuerda que parte fundamental del control de la gestión administrativa y la tutela de los derechos de todas y todos los habitantes, reside en la promoción de los Derechos Humanos. En ese espacio de divulgación de los Derechos Humanos, la institución ha desarrollado numerosos proyectos y programas que permiten la formación de las personas en materia de derechos y deberes.

En el caso de la Dirección de Admisibilidad, mediante la atención personal que se brinda a las y los habitantes y las orientaciones que se canalizan de manera telefónica y escrita, se realiza un invaluable aporte a la labor formativa que debe ejercer la institución. Los/as funcionarios/as de Admisibilidad no se limitan a admitir o inadmitir un caso; brindan explicaciones integrales de la situación e indican vías para subsanar los problemas a los que se enfrentan las personas. Se les estimula para que asuman un rol activo dentro de la Administración, se les enseña que la administración es para servir a los y las habitantes y que uno de los derechos humanos de mayor trascendencia en la actualidad es el Derecho al Buen Gobierno. Se cree, firmemente, en el fomento de una población comprometida un ejercicio pleno de la ciudadanía y la mejora de la Administración Pública.

b. La Defensoría no puede sustituir a otras instituciones públicas.-

El artículo 14 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes establece que,

“La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de control de legalidad.”

Resulta claro, entonces, que la labor de la Defensoría no consiste en realizar tareas que competen a otras

entidades. La Defensoría puede solicitar información e investigar a entidades públicas y puede emitir recomendaciones hacia las instituciones públicas involucradas, instando – no obligando – a la respectiva institución a realizar las tareas que le corresponden.

Tal ejercicio es lo que se conoce como *magistratura de influencia*. Es decir, dado que los informes de la Defensoría no tiene poder vinculante, el acatamiento de sus recomendaciones depende de la fuerza moral que caracteriza a las actuaciones de la institución así como de la credibilidad, el prestigio y la confianza que tenga frente a la sociedad.

c. Impedimento de intervenir en actuaciones del Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Judicial.-

De acuerdo con las disposiciones del artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, la institución,

“... no puede intervenir, en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

[y] Cuando la Defensoría de los Habitantes de la República conozca, por cualquier medio, una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores, se la comunicará a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial.”

La veda para intervenir en todo lo relacionado a las resoluciones del órgano rector de la materia electoral, se deriva de la propia Constitución Política, donde en los artículos 9 y 99 se instituye que el **Tribunal Supremo de Elecciones** tiene el rango e independencia de los Poderes del Estado y tiene a su cargo, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Es por ello que la intervención de la Defensoría de los Habitantes que se registra frente al Tribunal se limita a una solicitud de aclaración sobre un criterio emitido, aunque en materia administrativa puede intervenir sin impedimento alguno.

En el caso de solicitudes de intervención relacionadas con actuaciones del **Poder Judicial**, la Defensoría no puede intervenir en cuestiones sustanciales y procedimentales. Además, si un caso se encuentra o ha sido elevado a la vía jurisdiccional, debe proceder conforme lo establece el artículo 19 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, inadmitiéndolo o suspendiendo el trámite hasta tanto el órgano jurisdiccional no se pronuncie.

La institución solamente podrá conocer denuncias en las que,

- se trate aspectos generales o que trasciendan el caso particular que se está tramitando en la vía judicial (mientras la autoridad judicial conoce y resuelve sobre un caso particular, la Defensoría de los Habitantes puede investigar las causas de la irregularidad y puede emitir recomendaciones tendentes a la mejora de la situación global, caso en el cual las consecuencias serán para la colectividad);
- o en las que se produzca una dilación injustificada en el trámite: la Defensoría podrá conocer esos casos sin perjuicio de los lazos de coordinación que entable con órganos como la Inspección Judicial y la Contraloría de Servicios, en cuyo caso la intervención institucional se orienta a canalizar la demanda respectiva y a brindar el seguimiento que ambos órganos le brinden.

En este espacio se debe señalar, la posibilidad de la Defensoría para asistir a las personas en la tramitación de acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, respetando lo establecido en su Ley y Reglamento, así como las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Igualmente, puede someter proyectos de ley a consulta de constitucionalidad.

Finalmente, en el caso del Organismo de Investigación Judicial, como órgano del Poder Judicial, el artículo 19 de la Ley de la Defensoría indica que sus actuaciones serán materia de competencia de la Defensoría de los Habitantes “... en cuanto a los Derechos Humanos de los ciudadanos” y que en tales casos su accionar “...se limitará a informar sobre sus investigaciones y conclusiones a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá lo correspondiente.”

4. Comportamiento de las denuncias durante el año 2007.-

a. Total de denuncias recibidas: por provincia y por oficina receptora.-

Durante la mayor parte del año 2007, la recepción de denuncias se realizó mediante cinco oficinas, una central y cuatro regionales. Sin embargo, para noviembre de ese año, se abrió una nueva Sede Regional en la Región Pacífico Central, de manera que en las tablas y gráficos siguientes se registran los primeros dos meses de funcionamiento y se muestran datos para un total de seis oficinas.

El total de denuncias recibidas durante el año 2007 fue de 14.397, de las cuales cerca del 60% fueron registradas en la Sede Central –San José–. El restante 40%,

que corresponde a la labor de las Sedes Regionales, sugiere una buena acogida de la iniciativa de regionalización impulsada por la Defensoría y además, se debe señalar la posibilidad de que ese porcentaje crezca al consolidarse la Regional Pacífico Central y por la aper-

todos los medios que la Defensoría de los Habitantes pone a disposición de las personas, siendo las giras las que representan un porcentaje considerablemente inferior y las vías directas de interposición de denuncias, las de mayor acogida (personal y telefónica).

Se debe destacar el importante número de solicitudes de intervención que se plantearon por medio de correo electrónico, lo cual evidencia que la población está in-

CUADRO N° 1

Total de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007, por oficina de recepción.

Sede de recepción	Absolutos	Porcentaje
Pacífico Central*	37	0,25
Atlántica	910	6,32
Norte	1205	8,37
Brunca	1702	11,82
Chorotega	1989	13,81
Central	8554	59,41
Total	14397	100,00

* La Sede Regional Pacífico Central abrió sus puertas el 9 de noviembre de 2007, de manera que estos datos corresponden al primer mes de funciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes

CUADRO N° 2

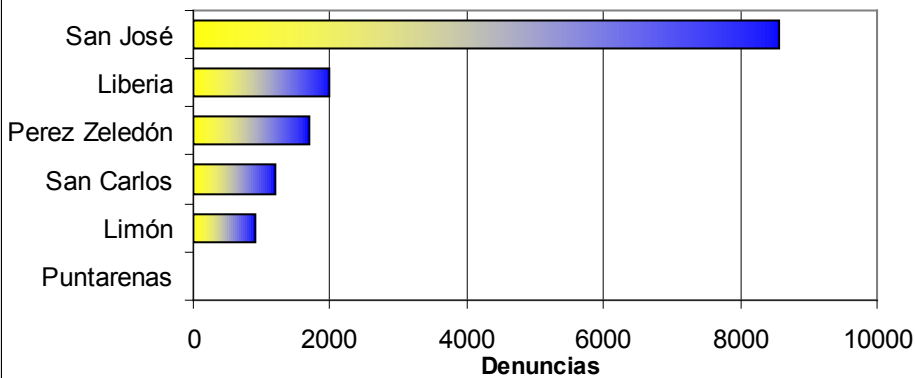
Total de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007, por medio de recepción.

Medio de recepción	Denuncias
Giras	53
Fax.	337
Internet	794
Carta	815
Teléfono	3399
Personal	6508
No categorizada	2491

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes, abril 2008

Gráfico N°1

Total de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007, por oficina de recepción.



* La Sede Regional Pacífico Central abrió sus puertas el 9 de noviembre de 2007, de manera que estos datos corresponden al primer mes de funciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes

volucrándose más en el uso de la informática y las facilidades que ésta ofrece.

Se debe destacar el importante número de solicitudes de intervención que se plantearon por medio de correo electrónico, lo cual evidencia que la población está involucrándose más en el uso de la informática y las facilidades que ésta ofrece.

c. Género de la persona.-

Desde una perspectiva general, la Defensoría recibió cerca de un 10% más de solicitudes de intervención masculinas que femeninas durante el año 2007, situación que se explica por la predominancia de este género en las dos oficinas que concentran la mayoría de denuncias. No obstante, el comportamiento en las sedes regionales no es homogéneo; basta con verificar el ejemplo de la regional Brunca, donde la proporción es prácticamente de 70% contra 30%, predominando las mujeres.

tura en el 2008 de una Sede en el Sur del país, cuyo ámbito de competencia son los cantones Corredores, Coto Brus y Golfito.

b. Medio de recepción.-

De acuerdo con la forma de recepción de las solicitudes de intervención, se evidencia la utilización de

todos los medios que la Defensoría de los Habitantes pone a disposición de las personas, siendo las giras las que representan un porcentaje considerablemente inferior y las vías directas de interposición de denuncias, las de mayor acogida (personal y telefónica).

CUADRO N° 3

Género de las personas que acudieron a la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007, por oficina de recepción

Sede de recepción	Femenino	Masculino
Pacífico Central	17	20
Atlántica	469	441
Norte	626	579
Brunca	998	704
Chorotega	1174	815
Central	3256	5298
Total	6540	7857

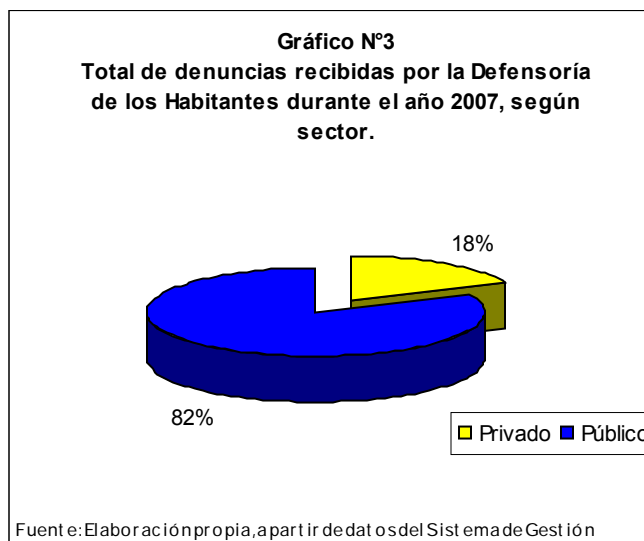
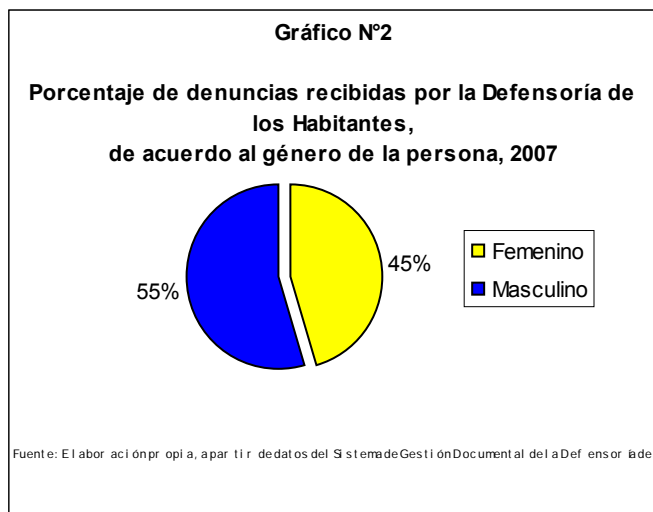
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes

CUADRO N° 4

Total de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007, por sector.

Oficina receptora	Sector privado	Sector público
Pacífico Central	4	33
Atlántica	271	639
Norte	197	1008
Chorotega	479	1510
Brunca	182	1520
Central	1505	7049
Total	2638	11759

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes



d. Primer filtro: denuncias por sector.-

Como fue indicado en acápites anteriores, quizá el primer y más significativo filtro para determinar la procedencia de la intervención de la Defensoría de los Habitantes, es el que tiene que ver con la determinación del sector que se está denunciando. En este sentido, para el año 2007, de las 14.397 denuncias recibidas, 2.638 correspondían al sector privado y en ese sentido, inmediatamente se le indica a la persona interesada sobre la imposibilidad de intervención de la Defensoría.

En términos porcentuales, el 18% de las denuncias correspondían a denuncias del sector privado y un 82% a solicitudes de intervención hacia el sector público.

En términos comparativos, en el año 2006, el 75% de las denuncias correspondían a acciones u omisiones del sector público, mientras que en el año 2007 se registra

un 82%. Aunque pueden plantearse diversas causas para el ascenso en el porcentaje de denuncias hacia el sector sobre el que puede intervenir la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Admisibilidad considera que parte importante de ese comportamiento reside en la relevante labor de orientación/educación que se le brinda a las y los habitantes, respecto de la competencia de la Institución en el mismo acto de la recepción de la denuncia, o bien, por medio de los documentos que se expiden en el día a día.

e. Segundo filtro: denuncias del sector público inadmisibles.-

En segunda instancia, de las solicitudes de intervención referentes a instituciones del sector público, debe determinarse la competencia institucional, la cual, en caso de no corresponder, se debe declarar la inadmisibilidad de acuerdo con los criterios establecidos normativamente.

Cuadro N° 5	
Derechos vulnerados con mayor frecuencia durante el año 2007.	
Derecho	N° de denuncias
Derechos económicos y sociales	1636
• Derecho al trabajo y estabilidad en el empleo	101
• Derecho a una vida digna	43
• Derecho a un ambiente sano	284
• Derecho a los beneficios de la cultura	3
• Derecho a la seguridad social	88
• Derecho a la salud	556
• Derecho a la propiedad	29
• Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos	418
• Derecho a la educación	114
Derechos individuales	609
• Derechos de la personalidad	3
• Derecho de petición y pronta respuesta	13
• Derecho al ejercicio de la libertad de tránsito	14
• Derecho al debido proceso	110
• Derecho a la vida	1
• Derecho a la seguridad ciudadana	21
• Derecho a la protección especial	92
• Derecho a la privacidad personal	1
• Derecho a la libertad personal	3
• Derecho a la legalidad	15
• Derecho a la justicia	39
• Derecho a la integridad personal	214
• Derecho a la documentación personal	54
• Derecho a la constitución y protección de la familia	29
Derechos políticos	6
• Derecho a la participación en asuntos políticos	3
• Derecho a la ciudadanía	3
Total	2251
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes	

f. ¿Qué sucede con el resto de solicitudes de intervención?-

Ahora bien; de las solicitudes de intervención restantes, un total de 2.251 fueron objeto de apertura de expediente (90 fueron investigaciones de oficio y el resto a solicitud de parte); es decir, fueron eleva-

das al conocimiento de las Direcciones de Defensa de la institución para el trámite de la investigación correspondiente.

En el cuadro N° 5 se destaca la tipología de los casos que fueron investigados desde dichas Direcciones. Sobresale la violación del derecho a la salud, del derecho a la eficiencia en la prestación del servicio público,

del derecho a un ambiente sano y del derecho a la integridad personal.

En cuanto a las solicitudes de intervención restantes; es decir, las que no fueron tramitadas por las Direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, fueron atendidas por la Dirección de Admisibilidad y de Sedes Regionales, fundamentalmente mediante las siguientes gestiones:

- **Acciones sumarias de defensa:** En ciertos casos, la Dirección de Admisibilidad realiza gestiones directamente frente a la institución a la que refieren los hechos denunciados. Esto ocurre cuando se determina que el caso puede ser conocido por la Defensoría de los Habitantes pero requiere de mayor información para ser elevado a la Dirección de Defensa que resulta competente; o bien, cuando un caso posee características que indiquen que desde la misma Dirección de Admisibilidad se le pueda dar trámite y solución.
- **Atenciones inmediatas:** Se presentan ante solicitudes de intervención que, por su naturaleza o implicaciones, requieren intervención pronta y oportuna por parte de la Defensoría. Si de la solicitud de intervención se infiere que de no actuarse de inmediato, el daño al/la habitante es irreversible, se inicia una intervención inmediata en los términos del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes. Por lo general, se resuelven el mismo día (existiendo un plazo máximo de 72 horas) y combinan diversos tipos de gestiones como llamadas telefónicas y visitas a la institución denunciada.
- **Traslado de denuncias a órganos de control:** Parte de los casos que son competencia de algún otro órgano de la Administración deben ser trasladados, ya sea de manera directa o indicando al/la afectado cuál es la instancia a la que debe de recurrir.

En este espacio predomina el criterio administrativo de la no duplicidad de acciones y funciones institucionales; es decir, debe prevalecer el respeto de las competencias de otros órganos de control.

Se trata, fundamentalmente, de traslados a la Contraloría General de la República (fiscalizador de la Hacienda Pública), a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (fiscalización de tarifas de servicios públicos), a la Comisión Nacional del Consumidor (tutela de los derechos de los/as consumidores/as), Superintendencia General de Entidades Financieras, Superintendencia General de Valores, Superintendencia

General de Pensiones, Consejo de Transporte Público y Contralorías de Servicios (procuran que la prestación de los servicios y/o bienes de la institución en la que se ubican, así como la atención que se brinda al público, mantenga altos estándares de calidad).

En todos estos casos, el traslado no implica, necesariamente, que la Defensoría se desentienda del caso, ya que en diversas oportunidades se generan acciones conjuntas para la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes.

- **Orientaciones a los y las habitantes:** Éstas se efectúan cuando el caso no es competencia de la Defensoría o cuando se requiere de un trámite previo que evidencie la irregularidad o la omisión de una entidad pública.

Cumpliendo con la consigna de que la Institución pretende constituirse en promotora y educadora en materia de derechos humanos, los/as Profesionales de Admisibilidad orientan a la persona para que presente sus denuncias o consultas ante el órgano correspondiente. Se trata de un proceso para proporcionar herramientas válidas en la defensa de los derechos humanos de las personas.

II. Gestiones que no pueden esperar: atenciones inmediatas.-

Indudablemente, existen situaciones en la vida que no pueden esperar por una solución dilatada, en el tanto la espera puede poner en riesgo la integridad física y/o psicológica de las personas. En este espacio es donde la intervención de la Defensoría de los Habitantes y de manera más precisa, de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, se presenta como fundamental.

En líneas anteriores se indicaron, sucintamente, las características de las atenciones inmediatas. Dado que esta labor es una de las fundamentales de la Dirección de Admisibilidad y que implica una inmediatez en la actuación en razón de los derechos vulnerados, a continuación se presentan ejemplos emblemáticos de atenciones inmediatas realizadas por la Dirección de Admisibilidad durante el período en relación con el cual se rinde cuentas por medio del presente Informe Anual.

a. ¿No hay camas en el hospital?-

Un habitante acudió a la Defensoría preocupado porque su padre se encontraba internado el Hospital San Rafael de Alajuela esperando por un tratamiento de urgencia. Los médicos remitieron el expediente médico del paciente al Hospital México, donde aprobaron un

cateterismo urgente; sin embargo, no habían podido trasladarlo porque en el Hospital México sostenían que no había camas disponibles.

Ante tal situación, una profesional de la Dirección de Admisibilidad conversó con el cardiólogo del Hospital México, quien reiteró la falta de camas en Cuidados Intensivos, pero amablemente indicó que revisaría si quedaba alguna disponible y devolvería la llamada. Ese mismo día el médico se comunicó con la Dirección de Admisibilidad para indicar que el sábado o domingo a más tardar estarían realizándole el cateterismo al paciente. Como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección de Admisibilidad, el padre del habitante fue trasladado al Hospital México y le fue realizado el cateterismo que requería. Vale destacar que todos los trámites, se hicieron el mismo día en que fue recibida la Atención Inmediata.

b. ¿Y el agua?-

Un habitante, vecino de Orotina, solicitó la intervención de la Defensoría porque desde hacía 13 días —en el momento en que acudió a la Defensoría— que no se les brindaba el servicio de agua potable como consecuencia de derrumbes en la zona. Dicho servicio es brindado por la Municipalidad del cantón.

Aparentemente, se estuvo repartiendo agua con camiones cisternas en el centro de Orotina, pero a su comunidad nunca llegaron. Llamó y acudió a la municipalidad con el fin de que le resolvieran el problema de alguna manera, sea abasteciendo con camiones o bien mediante la reparación del daño, pero el gobierno local no le respondía.

El mismo día en que se tomó la denuncia, la Dirección de Admisibilidad se comunicó con la secretaria del Alcalde, quien indicó que el sistema de agua proviene de Turubares y que un derrumbe había ocasionado daños, pero que ya habían sido reparados y que se estaba suministrando el agua de manera regulada, pues se tomaba varios días la normalización del servicio. Agregó que se investigaría si existía algún problema al respecto.

Como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección de Admisibilidad, se informó a la Municipalidad que pese a que se había reparado los daños, el problema con el abastecimiento agua continuaba. Se informó al habitante sobre el problema que ocasionó el faltante de agua y, posteriormente, el habitante indicó que se normalizó el servicio, que contaban con el líquido todo el día y abundantemente.

La denuncia se tramitó el mismo día de su recepción y cuatro días después se cerró, cuando se logró conversar con el interesado quien confirmó que el problema

estaba totalmente resuelto, aunque la solución se produjo mucho antes de que se llevara a cabo esa conversación.

c. “¿Por qué no se proporciona la atención médica a mi hija?”.-

Una madre acudió ante la Defensoría para contar la historia médica reciente de su hija de 15 años y solicitar colaboración urgente para garantizar su derecho a la salud.

De manera muy resumida, la madre destacó que la joven había sido operada del apéndice en noviembre de 2007 y posteriormente, por un problema con la sutura, se le produjo un desgarro del intestino que provocó que la joven fuera llevada al quirófano en seis ocasiones. Finalmente, la dejaron con una colostomía y con la herida abierta por ocho días.

A raíz de lo anterior, el 19 de diciembre de ese mismo año, la joven tuvo que ser llevada a emergencias y el médico que la atendió recomendó el internamiento de manera urgente, por cuanto el intestino estaba salido más de lo normal. No obstante, al 29 de enero de 2008, habían consultado de manera insistente en el hospital, donde no la habían querido internar.

El mismo día en que se recibió la queja, la Dirección de Admisibilidad conversó con el padre de la niña, quien indicó que le habían dado cita para el día siguiente (a las 9:00 a.m.) y que con posterioridad a la cita llamaría o se apersonaría en la Defensoría para saber cómo se le podía ayudar. Como parte de la consulta, el señor quería saber si la Defensoría podría llevar el caso por mala praxis, ante lo cual se le explicó de manera detallada que se trata de un delito que debe ser elevado a la vía judicial y que la institución sólo le podía ayudar con la cuestión administrativa.

Al día siguiente, el padre se comunicó con la Dirección de Admisibilidad e indicó que, si bien habían atendido a su hija, no la internaron porque no había cama. Ante esa situación, la Profesional de Admisibilidad a cargo del caso llamó a la Dirección Médica del Hospital pero no respondieron porque se estaban trasladando de oficina. Una funcionaria administrativa ofreció trasladarle los datos a una médico para que se comunicara con la Defensoría.

Asimismo, la Dirección de Admisibilidad llamó a la Contraloría de Servicios, pero la funcionaria se encontraba en visita hospitalaria y por ello se le dejó el mensaje.

Ante la imposibilidad de la comunicación telefónica, una funcionaria de la Dirección de Admisibilidad visitó el Hospital y conversó con la funcionaria de la

Contraloría de Servicios, quien corroboró que en ese momento no había camas en cirugía para internar a la paciente. Recomendó que se realizara una gestión formal – escrita – ante la jefatura de la Sección de Cirugía para solicitar una revaloración de la paciente.

De acuerdo con dicha recomendación, la Dirección de Admisibilidad elaboró una nota concediéndose un plazo de 24 horas para dar respuesta.

Como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección de Admisibilidad, el Hospital concedió la cita para valoración. La habitante se comunicó con la Dirección e indicó que, después de la valoración médica, a su hija la internaron. Desde que se recibió el caso hasta el internamiento transcurrieron solamente tres días. Todas las gestiones empezaron el mismo día de la solicitud de intervención.

d. “Sólo pido tiempo...”

Una habitante indicó que su esposo había sufrido un aneurisma. Luego fue internado en el Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia por una bronconeumonía. Inicialmente estuvo internado en Cuidados Intensivos y luego fue trasladado a observación, en la Sección de Medicina, Especialidad Neurología Medicina 1.

Le indicaron que por sus padecimientos, debían realizar unas modificaciones en su casa para no poner en riesgo nuevamente su salud. Aunque los arreglos sugeridos no estaban terminados, ya se le había dado de alta en el Hospital. Ante el temor de que su esposo tuviera que ingresar a un espacio no apto para su salud, acudió solicitando ayuda a la Defensoría de los Habitantes. La Dirección de Admisibilidad expuso el caso ante la jefatura de la Sección de Medicina donde se indicó que el caso era de la Sección de Neurociencias, aunque se añadió que se conversaría con la médico encargada de esa Sección y le solicitaría valorar la posibilidad de mantener el internamiento al menos dos días más mientras terminaban los trabajos en la casa del habitante.

Como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección de Admisibilidad, se logró que no se le diera de alta al habitante para que pudieran terminar los arreglos de la casa. Todas las gestiones se realizaron el mismo día en que se presentó la queja ante la Defensoría.

e. Agilizando la atención médica.-

Una habitante remitió un correo electrónico indicando que había acudido a la Clínica Solón Núñez, donde fue atendida debido a un fuerte dolor en el talón del pie izquierdo. La médica que la atendió, la remitió al

Hospital San Juan de Dios donde, pese a tratarse de un caso urgente, le dieron la cita para una fecha que le pareció irracional: prácticamente un año después. Los dolores en el talón eran insoportables y tenía que ir cada dos o tres días a la clínica para que le inyectaran Voltaren y Tramal.

El mismo día en que se planteó la denuncia ante la Defensoría, se solicitó un informe para que se indicara si era posible realizarle a la paciente una nueva valoración, así como la posibilidad de que le suministrara algún medicamento para aliviar sus fuertes dolores.

En respuesta, el Director General a.i. del Hospital indicó que la habitante había sido remitida de forma errónea al Hospital San Juan de Dios, señalando que sería evaluada en Consulta de Rehabilitación.

Si bien es cierto en la respuesta que se remitió a la Defensoría por parte del centro médico se indicó que las consultas en Ortopedia estaban saturadas, fue en virtud de la intervención de la Dirección de Admisibilidad, que se evidenció el error que se cometió en la Clínica Solón Núñez, ya que en lugar de referir a la paciente a Ortopedia debió haber sido referida a Rehabilitación, que se encontraba menos saturada. Como resultado de las gestiones realizadas por la Dirección de Admisibilidad, la paciente fue atendida diez meses antes de la fecha inicialmente señalada.

Los anteriores son solamente algunos casos que ejemplifican el trámite, la pronta respuesta y el favorable desenlace de las solicitudes de intervención que la Dirección de Admisibilidad tramita de manera inmediata.

Generalmente se refieren a violaciones o vulneración de derechos e intereses de las y los habitantes en hechos, actos concretos u omisiones relacionadas con los derechos a la vida, la salud, la integridad física, la educación, la libertad de tránsito, el acceso a los servicios públicos (agua, electricidad, telecomunicaciones), entre otros.

Es de interés señalar que, como se ha ejemplificado en los casos expuestos, es notable la celeridad en el trámite en busca de la más eficaz y efectiva solución a los problemas enfrentados por quienes acuden a la Defensoría.

Al obtenerse respuestas como las indicadas, las y los habitantes muestran confianza hacia la tutela de derechos realizada por la Institución. En suma, con estas acciones la Dirección de Admisibilidad atiende su deber legal de resolver de la forma más expedita y acuciosa posible, las solicitudes que se le presentan a su consideración bajo este tipo de atención.

III. Otras formas de velar por el respeto de los Derechos Humanos.-

1. Difusión de derechos de los y las habitantes.-

Si bien ya ha sido destacada la importante labor de difusión de derechos que se realiza durante el accionar cotidiano de la Dirección de Admisibilidad, se deben agregar al menos dos actividades adicionales que se han emprendido desde el área con el fin de contribuir con tan necesaria labor: la creación y fortalecimiento de la Revista Digital y la realización de una jornada reflexiva en torno a la actualización de derechos humanos.

a. Primer aniversario de la Revista Digital: De la mano con usted.-

El 10 de diciembre de 2007 la Revista Digital “De la Mano con usted” celebró su primer aniversario.

El nacimiento de esta iniciativa y la conmemoración de esta fecha coincidió – no de manera casual – con la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos.

La publicación nació en un día tan significativo, porque se ha querido destacar que los Derechos Humanos existen por el solo hecho de ser personas y que, de frente a actuaciones u omisiones del poder que los vulneran, se tienen una serie de medios para defenderlos y hacerlos valer.

Revista Digital
De la mano con usted ...



Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica [En línea] Disponible en: <http://www.dhr.go.cr/rev07/index.htm>

Educación en Derechos Humanos, eje transversal de la presente gestión.

En este sentido, cabe recordar que la Revista nació como una iniciativa de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata y de Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes, al considerar de trascendental importancia hacer de conocimiento público sus diversas resoluciones. El trabajo que es realizado por la Defensoría debe ser conocido por la población y por eso la utilización de un medio de comunicación de tal actualidad y difusión como lo es Internet, se ha vislumbrado como el mecanismo ideal para compartir con todas las personas las acciones ejecutadas para la defensa de sus derechos.

En este orden de ideas, es importante indicar que esta no es una iniciativa que trabaja en una sola vía –publicación de sus resoluciones –; es decir, la Revista “De la Mano con Usted” busca, además de informar, constituirse en un espacio en el que las y los habitantes puedan compartir con la institución su parecer sobre la labor realizada. En todo momento se tiene presente que la base y el norte del trabajo de la Defensoría es la persona humana.

En efecto; la voz de las y los habitantes es un factor indispensable para el ejercicio de la magistratura de influencia que está llamada a realizar la institución. De hecho, sin el aporte de los miles de personas que acuden a la Institución año con año, la labor se tornaría en irrelevante e innecesaria.

A continuación, se presentan algunos de los elementos fundamentales sobre la concepción y funcionamiento de la Revista durante este primer año.

• ¿Qué significa el nombre de la Revista?

“De la Mano con Usted” concentra el sentir de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata y de Sedes Regionales, en el tanto sugiere que estamos para dar una mano de apoyo a todas las personas que ven violentados sus derechos fundamentales por acciones u omisiones del sector público, pero, al mismo tiempo, somos esa mano que impulsa a las personas hacia el empoderamiento de sus derechos y que les da la fuerza necesaria para ejercer una ciudadanía responsable.

• ¿Cómo trabaja la Revista?

La Revista Digital “De la Mano con Usted” es una publicación bimensual que resulta del esfuerzo de un grupo de compañeras y compañeros de la Defensoría de los Habitantes quienes de manera voluntaria, han conformado un Consejo Editorial en el cual cada miembro

Este esfuerzo editorial es parte de un proceso educativo, por lo que la publicación se enmarca en la

tiene una responsabilidad específica. Además de ese Consejo, se cuenta con la colaboración de las y los compañeros de las direcciones de Admisibilidad y de Sedes Regionales, sin cuyo aporte la publicación sería imposible de construir.

Asimismo, se cuenta con contribuciones de profesionales que comparten sus conocimientos en la sección de Opinión.

- **¿Es formalmente una publicación periódica?**

Con el claro propósito de ser un atractivo para importantes académicos, profesionales e investigadores, la Revista, que se publica cada dos meses, cuenta con el código ISSN o International Standard Serial Number, que permite la identificación de cualquier publicación seriada vigente y que facilita, entre otras cosas, la puesta al día y la vinculación de archivos, recuperación y transmisión de datos. También permite que estudiantes, investigadores/as, especialistas de la información y bibliotecarios/as puedan citar las publicaciones seriadas con precisión y sin equívocos.

Al contar con el ISSN, la Revista contiene un elemento que viene a darle un mayor rigor científico, constituyéndose en un instrumento de información y de educación en derechos humanos, a la mano de habitantes, estudiantes e investigadores.

- **¿Cuál es su contenido?**

Tal y como es acostumbrado en las revistas, “De la Mano con Usted” inicia con una parte introductoria y editorial de la publicación, donde se plasma la línea de pensamiento del Consejo Editorial y por supuesto, de la propia Defensoría.

Al tratarse de una publicación realizada desde una institución pública comprometida con sus usuarios/as, se abren dos espacios exclusivos para que los jerarcas puedan estar más cerca de la población. Se trata de las columnas denominadas La Defensora con usted y Con usted el Defensor Adjunto, donde dichos jerarcas expresan su opinión acerca de temas de interés nacional.

Cumpliendo con uno de los principales objetivos de la Revista, se encuentra un apartado dedicado a la presentación de resoluciones elaboradas por las y los Profesionales de Admisibilidad y que por ende, representan parte del trabajo ejecutado en el día a día de la institución.

Con la clara convicción de fortalecer la regionalización de los servicios brindados por la Defensoría de los Habitantes, se proporciona información diversa sobre

las sedes regionales que se encuentran en funcionamiento. Se procura evidenciar los esfuerzos realizados por estar cada vez más cerca de las y los habitantes.

“Un grupo selecto de intelectuales y profesionales contribuye en cada edición con valiosos aportes para la sección de Opinión. Además, personas destacadas en derechos humanos conceden una entrevista para cada una de las ediciones. Así por ejemplo, se ha entrevistado a la entonces Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, Lesvia Villalobos Salas; a la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela, y al Rector de la Universidad para la Paz, George Tsäi.”

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, 2008

Además, se publican normas en las que se plasman derechos fundamentales reconocidos en instrumentos nacionales e internacionales y que resultan de vital importancia en la defensa y educación ciudadana. De igual forma, se abre un espacio exclusivo para fomentar la participación ciudadana, con el cual se busca incentivar la participación organizada de las y los habitantes con el fin de que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses.

Se cuenta, también, con noticias de interés, información importante para el ejercicio de los derechos y un espacio en el que se publican ponencias e información sobre los consultorios jurídicos de universidades con las cuales la Defensoría de los Habitantes ha suscrito convenios de cooperación.

- **¿Qué ha sucedido durante este primer año?**

Durante este primer año, “De la mano con usted” ha publicado siete ediciones, donde en cada una procuró mejorar la anterior con el fin de cumplir con el objetivo propuesto.

En cada una de las ediciones se planteó un eje transversal, de manera que su contenido girara en torno a un tema en concreto. Particularmente, se pueden subrayar ediciones acerca del entonces Proyecto de Ley Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos o sobre el Referéndum celebrado el pasado 7 de octubre. La edición de aniversario se refirió al tema de la regionalización de la Defensoría de los Habitantes; específicamente abordando la reciente apertura de la Sede Regional del Pacífico Central y los retos de cara a la vigorización de este proceso de regionalización, al reconocer la urgencia de tener una mayor y más cercana

presencia en las zonas lejanas a la capital, circunstancia que posibilita un mayor contacto y sensibilización con la realidad y con las necesidades de la población. Esto, a su vez potencia la labor de defensa, promoción, divulgación y educación en derechos humanos que realiza la Defensoría.

En términos de difusión, cabe indicar que se registran casi tres mil visitas al sitio y se espera cada día llegar a más personas. Este número es un referente, aunque no refleja las visitas anteriores a la cuarta edición, momento en el que se incorporó el contador de visitas. Esto nos evidencia que el número es mayor.

Al dar una mirada hacia atrás, brota una mezcla de dos sentimientos contrapuestos: por un lado, un sentimiento de optimismo y por otro, de insatisfacción.

Nos seduce un alto grado de optimismo, pues este esfuerzo representa la culminación de doce meses de trabajo que se reflejan en siete ediciones, por medio de las cuales se ha querido llevar a las y los habitantes información de su interés, amén de que se ha tratado de responder cada día mejor, al objetivo que nos planteamos hace un año. Produce gran satisfacción el contribuir con una educación en Derechos Humanos que promueva el ejercicio de una ciudadanía activa y más comprometida con el ejercicio de los derechos y las diferentes formas de reclamarlos. Somos del criterio de que la Educación se constituye en el motor para alcanzar el Desarrollo Humano.

Pero, por otro lado, nos embarga una importante dosis de insatisfacción frente a lo que ha quedado por hacer y que hoy planteamos como retos de cara al próximo ejercicio editorial: el desafío que se nos impone de perfeccionar el trabajo que hemos venido haciendo para lograr así mejores resultados y seguir luchando por hacer de esta publicación una fuente de referencia en temas de relevancia en materia de derechos fundamentales.

b. Celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos.-

Reconociendo la importancia del Día Internacional de los Derechos Humanos, la Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y Sedes Regionales, en conjunto con el Despacho de la Defensoría de los Habitantes, organizó una Jornada Conmemorativa y Reflexiva que denominó "Actualizando los derechos humanos... interrogantes, condicionantes y posibilidades en el contexto actual del Derecho Humano al Desarrollo". La actividad se realizó en el Auditorio de la Ciudad de la investigación de la Universidad de Costa Rica, los días 10 y 11 de diciembre de 2007.

Durante la Jornada, la Defensoría de los Habitantes compartió y reflexionó de manera crítica con diversos/as funcionarios/as del sector público nacional, con destacados/as académicos/as y con representantes de organismos nacionales e internacionales, diversas aproximaciones sobre los Derechos Humanos en el marco de las tendencias políticas, sociales y económicas actuales. Lo anterior con el claro propósito de que esa actualización en la discusión de los Derechos Humanos de todas y todos, sea efectivamente incorporada en los procesos de toma de decisión en Costa Rica.

Innegablemente, dicha actividad forma parte de la labor de la Defensoría como educadora de los y las habitantes en materia de Derechos Humanos, la gran acogida y la alta calidad de las distintas ponencias realizadas durante la Jornada, permitieron trascender esa tarea. La Jornada fue una clara motivación para que las y los participantes procuren la incorporación transversal de los Derechos Humanos, la justicia, los principios éticos y los valores sociales en el análisis, elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas que buscan el desarrollo de Costa Rica.

Debe resaltarse, que el eje transversal de la Jornada fue el Derecho al Desarrollo,

*"... derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él."*³

En otras palabras, el desarrollo de una nación siempre debe tener como causa y fin al ser humano.

Partiendo de esa visión, se ejecutaron nueve ponencias con diversos/as profesionales y académicos/as nacionales y se contó con la presencia del Dr. Miguel Sánchez Morón, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, de España, destacado jurista que tuvo a cargo la conferencia inaugural.

En la tabla siguiente se resumen temáticas y ponentes que compartieron su conocimiento con todos y todas las personas presentes durante esa Jornada:

³ Asamblea General de la Naciones Unidas. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, del 4 de diciembre de 1986.

Tabla Nº 2

Conferencias y mesas redondas realizadas durante la Jornada Conmemorativa y reflexiva “Actualizando los derechos humanos”, organizada por la Defensoría de los Habitantes, diciembre de 2007

10 de diciembre de 2007	11 de diciembre de 2007
<p>1. Conferencia Inaugural: “Derecho Humano a la Justicia pronta y cumplida: La efectividad de la reforma de lo Contencioso Administrativo”</p> <p>Dr. Miguel Sánchez Morón, Catedrático Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá de Henares, España</p> <p>2. Conferencia “Políticas Públicas Regionales de Reducción de la Pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los Derechos Humanos”</p> <p>Dra. Lisbeth Quesada Tristán, Defensora de los Habitantes</p> <p>3. Mesa Redonda “Dimensiones del y para el Desarrollo”</p> <p>3.1 “Combate a la pobreza para la construcción del verdadero Desarrollo”, Dr. Miguel Gutiérrez Saxe, Director, Programa Estado de la Nación</p> <p>3.2 “El componente económico del Desarrollo”, Lic. Juan Manuel Villasuso Estomba, Catedrático de la Universidad de Costa Rica</p> <p>3.3 “La Gobernabilidad del Desarrollo”, Dr. Jaime Ordóñez, Director, Centro de Estudios Para el Futuro</p> <p>4. Mesa Redonda: “Consideraciones centrales para el Desarrollo”</p> <p>4.1 “Ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, Dr. José Zaglul, Rector Universidad Escuela Agrícola de la Región Tropical Húmeda</p> <p>4.2 “Derecho a la Salud y Políticas Públicas en Costa Rica”, Mtro. Allan Abarca Rodríguez, ex subdirector Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica</p> <p>4.3 “La división social del trabajo y de los derechos”, Lic. Víctor Morales, exministro de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>4.4 “Descentralización del Desarrollo”, Lic. Fabio Molina Rojas, Presidente Ejecutivo Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)</p> <p>5. Conferencia: “Derechos Humanos: entre la cobertura y la accesibilidad”</p> <p>Licda. Sonia Picado Sotela Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.</p>	<p>1. Mesa Redonda “La perspectiva de género y de grupos específicos en la construcción del Desarrollo”</p> <p>1.1 “Derechos Humanos y Mujeres: su rol en la construcción del Desarrollo”, Licda. Jeannette Carrillo Madrigal, Presidenta del Instituto Nacional de la Mujer</p> <p>1.2 “Los retos en la defensa de los derechos de la niñez en la construcción del Desarrollo”, Licda. Milena Grillo, Directora Ejecutiva Fundación PANIAMOR</p> <p>1.3 “Desarrollo en igualdad de oportunidades”, Dr. Federico Montero Mejía, Representante personas con discapacidad</p> <p>2. Conferencia “El referéndum como instrumento de la Democracia Participativa Directa”</p> <p>Lic. Max Alberto Esquivel Faerron, Magistrado Tribunal Supremo de Elecciones</p> <p>3. Conferencia “Libertad de Culto, Derechos Fundamentales y Desarrollo”</p> <p>Mons. Vittorino Girardi Obispo, Diócesis de Tilarán</p> <p>4. Conferencia “Ética, Política y Pobreza”</p> <p>Dr. Carlos Sojo, Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Costa Rica</p> <p>5. Reflexión Conclusiva “Derecho al Desarrollo: hacia una perspectiva multidimensional”</p> <p>Lic. Daniel Soley Gutiérrez, Defensor Adjunto de los Habitantes</p>

Evidenciada la riqueza de las temáticas y los/as prestigiosos/as exponentes, corresponde indicar que actualmente la Defensoría de los Habitantes realiza las gestiones pertinentes para publicar un documento que compendie cada una de las presentaciones. La Defensoría considera necesario generar un material escrito que permita difundir la riqueza del pensamiento contemporáneo en pro de la defensa de los derechos de todas y todos los habitantes.

2. Capacitación y actualización para los/as profesionales de la Dirección.-

En el año 2006 la Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y Sedes Regionales creó un espacio que denominó “Juntos Compartiendo”, cuyo máximo objetivo es realizar intercambios de conocimiento y experiencias que permitan que los/as funcionarios/as de la Dirección de Admisibilidad y de Regionales sean capacitados/as y se mantengan actualizados/as en los temas relacionados con la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes y por ende, brinden un servicio de la mayor calidad y de la manera más expedita posible.

Tabla N° 3	
Actividades realizadas por y para profesionales de la Dirección de Admisibilidad y de Regionales de la Defensoría de los Habitantes durante el año 2007.	
Fecha	Tema
19/01/07	Manejo creativo del conflicto
02/02/07	Prevención de conflictos violentos
16/03/07	Control político de la Defensoría de los Habitantes
13/04/07	Capacitación en materia penitenciaria
11/05/07	Participación ciudadana en Administración de Justicia
27/07/07	Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito

Fuente: Registro de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

El alcance de este objetivo se procura mediante la realización de básicamente dos tipos de actividades:

Actualización: dado el carácter dinámico del ordenamiento jurídico nacional e internacional, exige que los/as funcionarios/as estén en constante actualización. Tal tarea se realiza mediante dos vías: los/as funcio-

narios/as de la Defensoría asisten a cursos impartidos por entidades ajenas a la institución y por profesionales de las distintas direcciones de Defensa de la Defensoría.

- Transferencia de conocimiento o retroalimentación entre funcionarios: los funcionarios que asisten a actividades como talleres, cursos o seminarios en los que se adquiere conocimiento actualizado sobre temas de interés para la entidad comparten su experiencia, de modo que todos los profesionales manejen la misma información.

El foro “Juntos compartiendo” ha continuado operando durante el año 2007, período en el que se registran las siguientes actividades:

a. Capacitaciones sobre temas diversos, brindadas en la sede central de la Defensoría de los Habitantes.-

En la tabla siguiente se recogen las principales actividades de capacitación realizadas a lo interno de la institución durante el año 2007, realizando un especial esfuerzo por incorporar a los/as compañeros/as de las sedes regionales que se encuentran a muchos kilómetros de distancia en relación con la Sede Central.

De igual forma, se llevaron a cabo varios intercambios con las Direcciones de Defensa de la Defensoría, los cuales tienen como propósito estrechar los vínculos de colaboración y coordinación que deben prevalecer para brindar el mejor abordaje de los casos que se presentan a la consideración de la Institución; por ejemplo, con la Dirección de Mujer, la Dirección de Protección Especial y la Dirección de Control de Gestión Administrativa.

Además de las actividades anteriores, se debe destacar que los días 13 y 18 de julio del año 2007, funcionarias y funcionarios de la Dirección de Admisibilidad, Control de Gestión Administrativa y Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, participaron en una capacitación sobre el Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE), impartido por especialistas del Banco Central de Costa Rica. La actividad tenía como fin dar a conocer el funcionamiento general de los servicios a terceros que se brindan mediante el SINPE⁴, así como aspectos generales sobre el mismo.

⁴ El SINPE es una plataforma tecnológica desarrollada por el Banco Central de Costa Rica con el apoyo y colaboración de todo el Sector Financiero Nacional, donde por medio de una red privada de telecomunicaciones, las instituciones que conforman dicho sector han logrado una interconexión electrónica con la finalidad de movilizar entre sí, fondos propios, de sus clientes, de una manera más ágil, segura y eficiente, con una gran dinámica de la economía y brindando un mejor servicios a los clientes usuarios de los servicios

Igualmente, bajo la coordinación de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, se recibió la visita de profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes realizaron una provechosa inducción sobre el tema de pensiones.

Por lo anterior, se puede afirmar que desde la Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y Sedes Regionales se trabaja constantemente en la actualización y capacitación de los/as profesionales, todo en aras de brindar un servicio expedito y de calidad a las personas que requieren de los servicios institucionales.

b. Capacitaciones sobre el Código Contencioso Administrativo.-

Imagen N° 2

Seminario: Implicaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo



Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica [En línea] Disponible en: <http://www.chr.go.cr/rev07/index.htm>

La entrada en vigor del Código Procesal Contencioso Administrativo, en enero de 2008, obligó a la Defensoría de los Habitantes a capacitar a su personal.

El Despacho de la Defensoría tuvo a cargo esta importante labor de organización y la Dirección de Admisibilidad y Regionales fue invitada a las actividades que se indican a continuación:

- Seminario de capacitación: Implicaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la Defensa de los Derechos Humanos y la labor de la Defensoría de los Habitantes de la República, realizado los días 5 y 6 de diciembre de 2007 en el Auditorio de Coopeservidores R.L., organizado por la Defensoría de los Habitantes y la Fundación General Universidad de Alcalá.

- Seminario sobre el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, realizado en el Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, la Dirección de Admisibilidad propició la participación de sus funcionarios/as y de sedes regionales en el Seminario internacional sobre el nuevo proceso contencioso administrativo, realizado los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2007 en el Auditorio del Poder Judicial, y organizado por el Poder Judicial, la Asociación Costarricense de Derecho Administrativo, Fundación Honrad Adenauer y la Escuela Judicial.

IV. Reflexión final: la Dirección de Admisibilidad a 15 años de experiencia institucional.-

La Defensoría de los Habitantes, institución prevista por el/la legislador/a para el control del poder público desde la óptica de los Derechos Humanos y para la promoción, divulgación y educación en éstos, es el resultado de varios órganos internos que han sido establecidos para realizar dicha labor. La Dirección de Admisibilidad es sólo uno de ellos pero, tal y como se indicó líneas atrás, su función es de alta relevancia para el quehacer institucional, no sólo porque constituye por así decirlo, la cara de la Institución, sino porque es allí en donde se determina la competencia o no de la Defensoría en relación con un caso concreto, como también el trámite que se brinda a las solicitudes de intervención que se presentan a la consideración institucional.

Ahora bien; en el contexto de los primeros quince años de vida institucional, cabe preguntarse cuáles son los desafíos que a la luz de la misión de la Defensoría, se plantea la Dirección de Admisibilidad. Para responder a esta interrogante, es necesario preguntarse acerca del significado de cumplir quince años.

En el Informe Anual correspondiente al período 2005-2006, se indicó con el sociólogo francés, Emile Durkheim (1858-1917), que las instituciones transitan por procesos similares a los que experimenta la persona humana. A partir de este símil, los quince años en la vida de una persona no se limitan a una celebración que convoca a la sociedad para festejar; van mucho más allá: se considera el cumpleaños más importante porque simboliza la transición de la niñez a la adultez. Es decir, se trata de un punto de inflexión que como tal, es de elevada intensidad y en donde pueden presentarse sentimientos, posturas definidas y plantearse sueños, o pueden presentarse incertidumbres y sentimientos de desesperanza. Constituyen, como se puede apreciar, una etapa fundamental en el desarrollo personal.

Ahora bien; retomando a Durkheim y extrapolando el planteamiento anterior a la vida institucional y en concreto, a la Dirección de Admisibilidad, cabe afirmar que en efecto, también para la Dirección el hecho de cumplir quince años de labor implica una etapa muy importante en el contexto del crecimiento institucional: se está frente a un desafío de gran escala: mirar hacia atrás, analizar lo actuado y soñar –que no es lo mismo que divagar o fantasear– para cumplir mejor la misión encomendada.

Quince años de labores son una oportunidad extraordinaria para revisar lo actuado, redefinir esquemas de trabajo y plantear alternativas que respondan mejor a las circunstancias históricas que como es claro, no son iguales a las de 1993.

El año anterior, la Dirección de Admisibilidad planteó su trabajo de cara a un proceso más humano y expedito en donde se planteó que los Derechos Humanos no esperan. Hoy, cabe retomar esta idea y en el marco de una necesaria revisión del trabajo institucional, apostamos por continuar sirviendo a las y los habitantes con la acostumbrada entrega, identificación y mística sin perder de vista que en nosotros está el compromiso de responder de una manera sumaria e informal, en los términos de la Ley N.º 7319.

De igual forma, apostamos por una mayor creatividad en el abordaje de las solicitudes de intervención. En este sentido, las capacitaciones y la actualización de los conocimientos debe continuar siendo una prioridad de la Dirección.

Apostamos, también, por continuar haciendo de la Justicia un valor fundamental de nuestro trabajo, tal y como nos lo exige el artículo 1 de la Ley de la Defensoría y con Rawls, haciendo de ella la primera virtud de las instituciones sociales, planteando alternativas ante leyes e instituciones injustas. Desde esta perspectiva, reconoceremos las diferencias solamente cuando son necesarias para beneficiar a los grupos sociales menos aventajados. Por ello, es nuestra responsabilidad, orientar a las instituciones que conforman el sector público para que respondan, dentro de los límites que les han sido establecidos, a los requerimientos de los grupos más necesitados.

La moralidad, parámetro de control de las actuaciones públicas, en los términos del artículo 1 de la Ley N.º 7319, debe plantearse también como un desafío de cara a situaciones que son presentadas a nuestra consideración y que rozan abiertamente con ella.

Y, finalmente, apostamos por la educación, motor del desarrollo integral, como lo hemos venido haciendo durante estos años, porque estamos firmemente convencidos de que el trabajo diario de esta Dirección es el momento más adecuado para educar a la población. Por ello, continuaremos fortaleciendo el trabajo que se ha venido haciendo desde la Revista Digital “De la Mano con usted” y desde cualquier otra instancia que nos permita trascender y seguir haciendo de los Derechos Humanos el eje rector de las políticas públicas de nuestro país.

Más cerca de las comunidades: la regionalización en la defensa de los derechos humanos

“El espacio local se ha identificado como el escenario idóneo para el fortalecimiento de la participación ciudadana [...]. Es en ese espacio en donde el ejercicio democrático puede dejar de ser un ritual electoral para convertirse en una práctica cotidiana.”

IFAM, Descentralización en Costa Rica

1. Una firme convicción: la administración es para las y los habitantes.

Si bien Costa Rica es considerada internacionalmente como una de las democracias de mayor antigüedad y más consolidada de América Latina, es de trascendental importancia recordar que la democracia no es un fin en sí mismo; se debe trabajar cotidianamente en su mejoramiento. En este sentido, diferentes corrientes de pensamiento y las exigencias de la sociedad civil nos demuestran que el denominado “gobierno del pueblo” puede y debe tomar diversos matices de acuerdo con la realidad circundante.

La democracia, basada en el ejercicio de un voto delegativo de poder resulta a todas luces insuficiente, ya que en su vertiente eminentemente representativa, no permite mostrar la diversidad de habitantes de una nación y los modos de pensar que estos/as asumen ante distintas coyunturas. Es así que un sistema participativo se vislumbra como una clara necesidad para consolidar la democracia y para lograr que la administración pública esté realmente al servicio de todas las personas.

En tal línea, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado, desde su creación, un claro compromiso por construir una administración pública cada vez más cercana a las personas. No basta con garantizar la oportunidad de elegir a los/as gobernantes mediante votación popular, sino que la profundización de la democracia exige el surgimiento de nuevos cauces para

garantizar la participación ciudadana en los distintos momentos de la vida nacional.

La visión de una sola Costa Rica que puede ser administrada desde un centro político y administrativo, debe ser superada. Pese a lo pequeño del país, existe una importante diversidad cultural, étnica, social, económica y geográfica que debe ser atendida.

En total coherencia con dicha perspectiva, la Defensoría de los Habitantes ha procurado predicar con el ejemplo y por ello, a lo largo de sus quince años de existencia ha implementado distintos mecanismos que buscan consolidar el acercamiento de la institución con las y los habitantes. Si bien se han implementado proyectos participativos como los foros de consulta y las unidades móviles de promoción y divulgación de derechos, el proceso de creación y fortalecimiento de los servicios prestados mediante sedes regionales es el que ha concentrado gran parte de los esfuerzos de las recientes administraciones y en particular de la presente.

En vista de lo anterior, a continuación se exponen las principales características del proceso de regionalización emprendido por la Institución, prestando énfasis en los logros más recientes.

¿Por qué la regionalización de la Defensoría de los Habitantes?

Dado que el mandato institucional de la Defensoría de los Habitantes es el de **proteger a toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional** y a la cual se le hayan vulnerado sus derechos, la incorporación de una perspectiva de cercanía con el/la habitante en la prestación de los servicios, es primordial. La regionalización o apertura de oficinas de la Defensoría de los Habitantes en diferentes partes del país es un proceso que busca llegar cada vez a un mayor número de personas.

No obstante, la regionalización no solo busca democratizar el acceso a los servicios prestados por la Defensoría de los Habitantes; además, pretende cono-

cer y atender las particularidades a las que se enfrentan los habitantes en un determinado contexto. Con ello se apuesta por un proceso de mayor contigüidad con las regiones alejadas del país, especialmente con aquellas que tradicionalmente se han encontrado distantes de los centros de toma de decisión del Estado y que presentan problemáticas particulares.

Con la regionalización, se pretende conocer las particularidades de cada zona y procurar una respuesta institucional que realmente mejore la administración pública en todo el país. En este sentido, el proceso de regionalización comprende labores, tanto en materia de defensa como de promoción, divulgación y educación en derechos de las personas, las dos grandes vertientes que nutren el funcionamiento institucional.

2. La regionalización como una constante en el accionar de la Defensoría: iniciativas que anteceden la creación de las Sedes Regionales-

Tal y como ha sido indicado con antelación, en todo momento la Defensoría de los Habitantes ha tenido muy claro que el centro de su labor son las y los habitantes de todo el país, de manera que durante estos primeros quince años de vida institucional han sido diversas las maneras en las que se ha procurado el acercamiento a las personas.

Como se observa a continuación, las iniciativas emprendidas procuran la superación de la visión “valle centrista” que suele predominar el quehacer gubernamental y que suele invisibilizar las diversas realidades que componen nuestro pequeño país.

a. Foros de Consulta Pública.-

A inicios de la década de los años noventa, específicamente durante el proceso de apertura y aprendizaje institucional de la Defensoría de los Habitantes, se consideró de trascendental importancia incorporar la visión de las y los habitantes en la definición del perfil institucional. La idea era básicamente inscribir a la Defensoría en el contexto de su población meta. En tal sentido, se organizaron “Foros de Consulta Pública” en las comunidades de San Ramón, Liberia, Paraíso, Limón, Ciudad Quesada, Palmar Sur, Heredia y San José. En estas actividades, si bien se divulgaron las competencias de la Defensoría, existió un claro interés por implementar una escucha activa de las inquietudes de las personas y de las organizaciones de la sociedad civil participantes.

Se constituyen estos foros en un primer ejercicio de la fundamental relación Habitante/Defensoría, que es la base de todo el accionar de la entidad.

b. Defensoría Itinerante.-

Reconociendo la necesidad de que la Defensoría llegue a todas las personas del país, en el primer Reglamento Autónomo de la Institución se estableció la figura de la “Defensoría Itinerante”. Como su nombre lo sugiere, el fin de este órgano era el desplazarse por las diversas regiones del país analizando situaciones y realizando las gestiones que se consideraran pertinentes para lograr la defensa de los derechos de las personas.

Mediante un mapeo de los principales problemas públicos divulgados en los distintos medios de comunicación nacionales, se elegían zonas y derechos más vulnerados. Bajo esta metodología se decidió trabajar fundamentalmente en el sector salud, específicamente en clínicas y hospitales del país. Debido al éxito de la medida en términos de atención de denuncias (octubre de 1993–abril de 1995), se decidió redimensionar su funcionamiento, clausurando el proyecto de “Defensoría Itinerante” y creando la Dirección de Promoción y Divulgación y el Programa de Unidades Móviles de Divulgación y Promoción.

c. Programa para Unidades Móviles de Divulgación y Promoción.-

Mediante un convenio de cooperación que se suscribió con la Unión Europea en el año 1994, se creó el proyecto de Unidades Móviles de Divulgación y Promoción, que trabajaron en las regiones Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Central, Pacífico Central y la Sub Región Central Oriental. Estas unidades debían levantar bases de datos de instituciones públicas en la localidad, líderes y organizaciones comunales, medios de difusión, espacios de participación ciudadana y debían realizar un estado de situación de los derechos humanos en cada zona. Las acciones emprendidas comprendieron la formación de comités locales de defensa, capacitaciones, divulgación de derechos, acciones de defensa y fortalecimiento de la relación institución/habitante.

d. Promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades locales para la protección de derechos humanos en la comunidad de Upala.-

Con el apoyo del denominado Comité Interagencias de las Naciones Unidas -compuesto por el PNUD, UNICEF, ACNUR, OIT/IPEC y PRODERE), se elaboró una Auditoría Social de Derechos Humanos en el sector de Upala, con el fin de identificar los principales hechos violatorios de derechos que aquejaban a esa población. A partir de ese diagnóstico se implementó un plan de acción para que los/as habitantes se involucraran en la defensa de sus derechos.

e. Proyecto “Casa del Habitante”: Sede Liberia.-

Entre los años 1999 y 2002, se creó una oficina de la Defensoría de los Habitantes en Guanacaste que, si bien partía de los lineamientos generales de la Sede Central, intentó realizar las adaptaciones necesarias para que el servicio fuera más acorde a las necesidades de la zona. Sus servicios se suspendieron para continuar con la atención itinerante y luego:

f. Plan de fortalecimiento de la regionalización.-

Uno de los objetivos centrales de la gestión 2001-2005 de la Defensoría de los Habitantes, fue redimensionar el accionar de la Institución con un claro componente regionalizador en el desarrollo y ejecución de sus labores. Dado que aproximadamente el 90% de las denuncias que se estaban registrando procedían del Área Metropolitana, se hacía evidente la necesidad de brindar un servicio que realmente fuera para todas las personas del país.

Objetivo de la regionalización

El objetivo del proceso de regionalización es que las y los habitantes tengan acceso a los servicios que brinda la Institución sin necesidad de tener que trasladarse hasta San José. De esta forma, la Defensoría garantiza el mayor acceso posible a los servicios institucionales atendiendo más directamente a las demandas de la población.

*Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.
Informe de Labores 2006-2007*

Se impulsó esencialmente, una regionalización basada en el desarrollo de estructuras institucionales permanentes en regiones alejadas del país. Así, se produce la reapertura de la Oficina de la Región Chorotega y se abrieron la Regional Huetar Norte (2002), la Regional Huetar Atlántica (2003) y la Regional Brunca (2003).

3. Administración actual: continuando la regionalización con una nueva perspectiva.-

Considerando que la regionalización no sólo permite que la democracia funcione mejor sino que además propicia la eficacia de los servicios brindados, la actual Administración decidió trabajar en el fortalecimiento del proceso de regionalización. Con ello, se procura avanzar hacia el efectivo acercamiento de las decisiones públicas al control de las y los habitantes, lograr una vinculación activa de estos en la selección de los temas públicos, brindar mayores posibilidades de deliberación y sobre todo, impulsar controles sociales más efectivos y novedosos sobre la gestión pública.

En el claro entendido de que la regionalización no es una panacea sino una estrategia de la que se dispone para la modernización de un Estado, se ha de considerar que plantea diversos retos institucionales. En este sentido, por ejemplo, se debe tener presente que la estrategia de regionalización tiene estrecha relación con la definición de tácticas de organización y de la concentración del poder, de los recursos y su capacidad para utilizarlos. Por ello, al abrir sedes regionales es indispensable asegurar que los nuevos entes sobre los cuales reposa el proceso, estén capacitados y en condiciones de encarar las diversas tareas que les corresponde. Se trata, así, de un traslado de recursos y responsabilidades pero de manera coordinada y sin perder el ligamen con la Sede Central, dada la naturaleza jurídica de la Defensoría de los Habitantes. De no contarse con las condiciones adecuadas la estrategia podría ser contraproducente, al resultar en un uso ineficiente de los recursos o en una deficiente gestión. El proceso requiere planificación, orientación y control en el transcurso del tiempo que sea necesario para que el nuevo esquema funcione en concordancia con los lineamientos institucionales.

A partir de lo anterior, desde el mes de setiembre de 2006 la Defensoría de los Habitantes ha prestado un especial énfasis en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, capacitación y homologación de procesos/criterios para la prestación de los servicios.

¿Por qué una nueva perspectiva?

De manera muy general, se debe destacar que las Sedes Regionales, al igual que la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, se encargan de la recepción, registro y estudio de admisibilidad de las solicitudes de intervención que presentan las y los habitantes. Además, realizan labores de defensa, promoción y educación en Derechos Humanos.

A partir de setiembre de 2006, la Dirección de Sedes Regionales fue asumida por la Dirección de Admisibilidad con el fin de procurar la mejora de la prestación de los servicios de las sedes regionales. Fundamentalmente, se ha trabajado en la coordinación de gestiones y la unificación de criterios de admisibilidad y formas de abordaje de las solicitudes de intervención. En este sentido, las capacitaciones a las y los funcionarios de las diversas sedes, se ha impuesto como una prioridad institucional y ello a su vez, les acerca a la Sede Central y les permite sentirse incorporados en la dinámica institucional.

Actualmente, por ejemplo, se ha logrado que cada sede realice la apertura de expedientes para su respectiva tramitación en las diversas áreas de defensa de la Defensoría. Con ese trabajo se ha logrado una

considerable reducción en los plazos de tramitación de las quejas. En ese sentido, ha sido fundamental el lograr que las sedes trabajen con las mismas facilidades que ofrece el sistema informático en la Sede Central.

Mayor cobertura: dos nuevas sedes.-

En el Informe Anual del período anterior, se indicó que para la actual administración es de suma importancia continuar con la labor de regionalización. Con ello se pretende llegar a las y los habitantes con mayores necesidades, contribuir a llevar los Derechos Humanos a las distintas regiones del país y facilitar el engranaje organizativo y funcional en las diferentes comunidades.

Se anunció, en ese momento, que se tenía prevista la apertura de dos sedes regionales más, una en el Pacífico Central y otra en la zona sur del país. El Pacífico Central, es una zona de vasta extensión donde se detectó la necesidad de reforzar la presencia institucional, y la apertura de una sede en la Región Sur viene a beneficiar a las y los pobladores de esa zona que, por la distancia con la Sede Brunca ya existente quizá veían frustrado su deseo de acudir a la Institución en demanda de sus servicios.

Así las cosas, la inauguración de ambas sedes responde al reconocimiento de la urgencia de tener una mayor y más cercana presencia en las zonas lejanas a la capital, circunstancia que posibilita un mayor contacto y sensibilización con la realidad y las oportunidades y necesidades de la población, lo cual, potencia la labor de defensa, promoción, divulgación y educación en Derechos Humanos que realiza la Defensoría.

Ambas sedes se insertan en la aspiración de innovar en cuanto a las dos vertientes que nutren el actuar institucional: por un lado, el control del poder público a partir de la justicia, de la ética y de la legalidad y por el otro, la promoción, divulgación y educación en Derechos Humanos.

En efecto; la inauguración de dos nuevas sedes regionales parte de la esperanza de inyectar nuevos bríos al proceso ya iniciado, pero, como todo proceso, requiere un remozamiento que incluye el compromiso por la transparencia y la rendición de cuentas a partir de planes de acción debidamente estructurados, con objetivos específicos, metas concretas, tareas precisas, recursos necesarios y plazos determinados para cumplir por cuatrimestres.

De esta forma, la apertura de las sedes regionales Pacífico Central y del Sur se propone como un punto de inflexión en el proceso de regionalización institucional, en donde se asuma la educación como su

estándarte cuya enseña sea promover la reflexión y la acción; y que suscite, con urgencia la adopción de la filosofía y de la ética derivada de los Derechos Humanos que se sustenta en la dignidad de la persona, tanto de parte de los/as habitantes como de los/as funcionarios/as públicos/as.

Con esas aperturas, ya son siete las oficinas que dispone la Defensoría de los Habitantes para la defensa y divulgación de Derechos Humanos:

Tabla N°1

Sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes

Oficina regional	Cobertura/cantones
Brunca	Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa
Chorotega	Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojanca
Huetar Atlántica	Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina y Guácimo
Huetar Norte	San Carlos, Alfaro Ruiz, Upala, Los Chiles, Guatuso, Río Cuarto de Grecia y San Isidro de Peñas Blancas
Pacífico Central	Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita, Garabito, Orotina y San Mateo
Sur	Golfito, Coto Brus y Corredores

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Dirección de Admisibilidad, Atención Inmediata y Sedes Regionales. Mayo de 2008.

Sede Regional Pacífico Central

“Yo estoy muy contento y muy agradecido con toda la ayuda que ustedes me han dado en mi caso con el Seguro, la próxima semana bajo a Puntarenas y paso a verlos y saludarlos”

Un habitante de Esparza

I. Introducción.-

Con ocasión de la inauguración de la Sede Regional Pacífico Central de la Defensoría de los Habitantes de la República, el 9 de noviembre de 2007, conviene tener un panorama general de la Región dentro de la cual la Institución realiza las labores propias de su función. Ello explicará las razones por las cuales se adoptó la decisión de abrir una sede regional en esta zona.

De igual forma, por medio de esta reflexión, se conocerá un poco más a fondo las características propias de la zona geográfica, sus particularidades y que la Defensoría deberá necesariamente, prestar atención para responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades de sus habitantes.

Como panorama general tenemos que la Región Pacífico Central fue creada mediante Decreto n.° 16-068-PLAN del 15 de febrero de 1985, contando con un total de 3921.28 Km.2 y representando el 7.67% del territorio nacional. Está integrada por los cantones de Aguirre, Garabito, Montes de Oro, Parrita y Puntarenas –todos ellos de la Provincia de Puntarenas– y por los cantones Orotina y San Mateo –ambos de la Provincia de Alajuela–.¹

Se tiene, además, que la Región es la más pequeña en población, contando con un 5,3% del total de población del país, con un total de 205.714 habitantes,

de los cuales el 51% corresponde a hombres y el 49% a mujeres.²

Para conocer sobre la población de la región y referido al tema de pobreza, debemos indicar que un 26,3% de la población se encuentra dentro del grupo que enfrenta esta problemática, frente a un 20,2% que es el índice general de pobreza en el país³.

Lo anterior se manifiesta en una tasa de 7,8% de desempleo en la zona, donde las actividades productivas se concentran en el sector turismo, siendo que en sectores como industria y comercio se presenta un desarrollo bastante bajo; prueba de ello es que la Región Central abarca el 80% de las empresas que operan en todo el territorio nacional, excluyendo de dicha medición al sector turismo. Sumado a esto, se cuenta con que la mayoría de estas actividades se desarrollan en Puntarenas, cantón central, evidenciándose, aún más el poco desarrollo de las otras zonas de la Región Pacífico Central.

Como posible explicación de la falta de desarrollo de la región, tenemos que precisamente, del total de instituciones públicas en la región, 24 tienen presencia institucional, siendo que el resto atienden las necesidades de las y los habitantes desde San José. Además, respecto de las que se encuentran asentadas en la Región se les atribuye que presentan debilidad en los aspectos de toma de decisiones y definición de prioridades regionales ya que todo les llega de sus oficinas centrales en San José.⁴ Por otra parte, no cuentan con los recursos humanos, financieros y técnicos que les permitan desarrollar una labor de acuerdo con las demandas de la región, dados sus índices de desarrollo social.

Con estos datos breves, se puede concluir que la Región definitivamente enfrenta grandes retos para lograr que las y los habitantes tengan la posibilidad de

² Idem. P.13.

³ Datos proporcionados por el INEC, 2007.

⁴ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. **Plan Regional de Desarrollo 2003-2006. Región Pacífico Central.** p.71

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Regional de Desarrollo 2003-2006. Región Pacífico Central. P.13

alcanzar una mejor calidad de vida y un mejor desarrollo. En este contexto, la Defensoría de los Habitantes, dentro del proceso de regionalización adquiere el compromiso, a partir de la apertura de su Sede Regional en el cantón de Puntarenas, de incidir de manera positiva en la realidad o contexto específico que presenta la Región.

Plan de trabajo.-

Al adoptar la decisión de abrir una sede regional más, se adquirió como un compromiso y responsabilidad de primer orden el compromiso constitucional y moral con la transparencia y la rendición de cuentas de cara a la población, donde se informe del estado de las gestiones, de los logros y de los grandes retos y tareas pendientes, contrastándolos con los compromisos asumidos previamente, de manera que no se convierta en un simple ejercicio sin seriedad.

En ese sentido, el equipo de trabajo de esta Sede Regional ha planteado un plan de acción debidamente estructurado con objetivos específicos, metas concretas, tareas precisas, recursos necesarios y plazos determinados para cumplir durante los próximos cuatro meses.

De esta forma, para lograr los cometidos de la Institución, actualmente se está ejecutando un plan de trabajo que trata de realizar de manera sistemática y organizada una labor de promoción y divulgación en Derechos Humanos, eje fundamental de trabajo de la Defensoría. Se pretende llegar a las y los habitantes con el objeto de que conozcan las competencias y ámbito de acción de la Institución. Se pretende también, poner en conocimiento de las personas sus derechos frente a las actuaciones de la Administración Pública. En fin, se desea promover una cultura de ejercicio efectivo de los derechos, lo cual es una forma de educación en derechos humanos, prerrogativa que la ley de creación concede a la Defensoría.

Con ese fin, de manera sistemática, se realizaron visitas en las instituciones con presencia en los ocho cantones que conforman la Región. Los resultados de esta labor han sido altamente satisfactorios por cuanto se han establecido vínculos de comunicación y coordinación con las distintas instituciones, todo con el objetivo de lograr soluciones a las y los habitantes en el marco de una protección y tutela de sus derechos. En ese sentido, ha habido un compromiso por parte de las autoridades de atender con prontitud y sin mayor dilación las intervenciones solicitadas por parte de la Defensoría, de cara a la promoción de una cultura de rendición de cuentas por parte de las entidades públicas.

De manera conjunta con la acción de promoción a nivel institucional, se realizó una labor de promoción a nivel general entre la población, tratando de ubicar a agrupaciones clave o líderes en el desarrollo comunal de los distintos cantones que conforman la Región. En el desarrollo de esta labor se han encontrado dificultades con la identificación de estos grupos que, en ocasiones, se encuentran legalmente conformados, pero no tienen una actividad real orientada a desarrollar de manera efectiva los fines para los cuales han sido creadas.

Se desarrolló en ese mismo sentido, un acercamiento a los distintos medios de comunicación regionales con la intención de dar a conocer las labores que realiza la oficina regional, así como temas de interés nacional en donde exista participación de la Defensoría de los Habitantes. Sobre el particular, ha existido buena disposición por parte de los medios de comunicación colectiva de coadyuvar a la labor que proyecta la Defensoría en la Región.

Rendición de cuentas.-

A seis meses de haberse abierto la Sede Regional Pacífico Central, deben sopesarse las labores realizadas hasta el momento y proyectar las tareas y retos que tiene la oficina y en general, la Defensoría de los Habitantes con la Región.

Analizando el primer punto, debe indicarse que de conformidad con el plan de trabajo que se propuso para los primeros cuatro meses de trabajo, se han obtenido resultados satisfactorios en las tareas programadas. En el campo de la promoción y divulgación de la oficina se ha logrado dar a conocer su existencia a nivel de las instituciones con presencia en la Región.

Por otra parte, deben crearse o facilitarse los espacios en los lugares de la Región que, por cuestiones geográficas, se encuentran más alejados a la ubicación de la Sede Regional con el objetivo de tratar de cumplir a cabalidad con una de las metas del proceso de regionalización, cual es brindar facilidades de acceso a los servicios institucionales y tener un contacto más cercano con la realidad y especificidad de las comunidades.

En lo que respecta a las labores propias de defensa, éstas han sido aceptables por cuanto existe un alto porcentaje de las pretensiones solicitadas por las y los habitantes que han sido satisfechas a través de las gestiones informales de la oficina. Por el contrario, cuando no ha existido esa posibilidad, posterior al ejercicio de control de legalidad que le compete a la institución, se ha orientado a la persona sobre sus derechos y obligaciones frente a las situaciones denun-

ciadas y sobre las formas legales de que dispone para hacer valer sus derechos. En el mismo sentido se ha procedido cuando las denuncias presentadas no han sido competencia de la Defensoría.

En general, la labor encomendada a esta Sede Regional de lograr incidir de manera positiva en las problemáticas que afectan al Pacífico Central, no es una tarea de que se logre en unos pocos meses, ese es el reto gradual hacia el futuro.

Solicitudes de intervención atendidas.-

En relación con las solicitudes de intervención que han sido planteadas desde el mes de noviembre de 2007, cabe destacar que se ha logrado constatar con claridad que ciertos temas presentan un nivel de recurrencia importante y por ende, se erigen como los más comunes en el quehacer institucional.

Dentro de la amplitud de temas que podrían ser abordados por la Defensoría de los Habitantes, ha sido notorio –al menos en la Región Pacífico Central– que a la ciudadanía se le hace difícil obtener calidad y eficiencia en áreas cuya importancia y vitalidad en el desarrollo regional es fundamental.

Al referirnos a estas áreas destacamos particularmente tres que se detallan a continuación:

- **Régimen Municipal:** área en donde la Municipalidad del cantón central de Puntarenas aporta la mayor cantidad de solicitudes de intervención.

Tal particularidad se ve reflejada en las estadísticas mensuales que al efecto lleva la Regional. Así, tenemos que la Municipalidad de Puntarenas ha sido denunciada en 27 oportunidades y es seguida, de lejos por el gobierno local de Garabito con 4, Parrita, Aguirre y Esparza con 2 y, finalmente, Montes de Oro y Orotina con 1 denuncia respectivamente.

- **Prestación de Servicios de Salud (Caja Costarricense de Seguro Social):** en este apartado destaca, la prestación directa de los servicios de salud por parte de las diferentes instituciones de la Región, desde el Hospital Monseñor Sanabria hasta las diferentes áreas de salud de la localidad. Igualmente, se incluye dentro de este grupo los servicios que brinda la Institución y que son de naturaleza puramente administrativa tales como el pago de subsidios por incapacidad, trámite de pensiones del Régimen

no Contributivo, pago de planillas y pensiones por Invalidez, Vejez y Muerte, entre otros.

Sobre estos temas, se han recibido durante estos primeros meses de labor regional, un total de 46 denuncias y/o consultas por parte de los/as habitantes.

- **Área de Salud (Ministerio de Salud):** La gran mayoría de las 11 denuncias recibidas contra este Ministerio tiene que ver con deficiencias en la gestión del Área de Control y Protección al Ambiente Humano; es decir, están relacionadas directamente con hechos que atentan contra la calidad de vida de las y los habitantes en virtud de agentes externos, tales como polvo, humo, ruido u olores que limitan la posibilidad de las personas de vivir y desarrollarse en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado desde el punto de vista medioambiental.

Con la intención de ilustrar mejor las acciones realizadas hasta el momento por la Sede Regional Pacífico Central, nos permitimos indicar que desde el 9 de noviembre del 2007 al 30 de abril de 2008 se han recibido un total de 470 solicitudes de intervención, de las cuales se han asignado a los profesionales de la Sede, para evaluación preliminar un total de 189 y de ellas, se han abierto 21 expedientes para las direcciones de defensa de la Defensoría, correspondiendo el resto a orientaciones al/la habitante, consultas privadas o gestiones sobre las cuales la Defensoría no tiene competencia para intervenir.

Con este panorama y teniendo claro que la Defensoría de los Habitantes ejerce funciones propias de un órgano de control de legalidad, justicia y moralidad de la función pública, se busca cooperar y ayudar a detectar problemas en el funcionamiento de las entidades públicas en la Región para que de manera conjunta con la administración activa, se busque dar soluciones concretas a las denuncias que presentan las y los habitantes, así como educar y formar en materia de derechos humanos.

II. Casos relevantes.-

En el presente apartado se destacan dos hechos particularmente relevantes. En primera instancia, que la apertura de la Sede Regional sea tan reciente constituye una limitación a la posibilidad de contar con una gama mucho más amplia de posibilidades en cuanto a temática tratada. A pesar de lo anterior, se han admitido para evaluación preliminar un total de 189 solicitudes de intervención.

En segundo lugar y como consecuencia de la escasa vida institucional de la Sede, tenemos la incidencia

"Papito, ayúdenme a que el seguro me diga algo de mi pensión, hace casi un año que la presenté y aún no me han avisado nada."

Una habitante de San Miguel de Paquera

directa del desconocimiento por parte de la población local y regional de la existencia de la Defensoría en la zona, provocando ello un acceso limitado y reducido de la población hacia los servicios brindados por la Institución. No obstante, con la implementación del plan trabajo que nos hemos propuesto ejecutar se pretende proyectar la atención de la Defensoría en toda la región.

Como se indicó en el primer párrafo, durante la corta vida de la Sede Regional se han admitido para evaluación un total de 189 denuncias y rescatamos algunas en razón de su importancia. Veamos.

Paseo de los Turistas y Paseo León Cortés: ¿legalidad vs. justicia?

Los bienes demaniales del Estado revisten un especial interés para la colectividad, razón por la cual el legislador siempre ha tratado de darle una protección mayor a través de distintos institutos jurídicos que garanticen esa condición para beneficio común de las personas.

Un ejemplo claro de ello son las playas y zonas costeras de nuestro país, mismas que a lo largo del tiempo han sido objeto de resguardo, donde este bien ha sido visto como de especial interés para el Estado, incluso por la condición estratégica en materia de defensa nacional. Como consecuencia de ello, se han dictado distintas leyes que regulan las áreas en las que los/as particulares pueden hacer uso de ellas y las zonas que definitivamente, son reservadas para el uso común de todos y todas las habitantes del país.

Al respecto, desde la misma apertura de la oficina, se han recibido denuncias sobre las actividades que se realizan en los Paseos Marítimos de Puntarenas, denominados "Paseo de los Turistas" y "Paseo León Cortés". Ahí, desarrollan actividades comerciales como ventas de artesanías bajo las modalidades de patentes estacionarias, ventas de comidas, además de sodas, bares y restaurantes, amparados a distintas figuras jurídicas que han sido cuestionadas en los últimos años por parte de entidades como la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de

la República.⁵ Estas entidades han alegado que las autoridades municipales han consentido a lo largo del tiempo, situaciones que se han convertido en usos privativos sobre bienes demaniales que carecen de sustento legal y no pueden ser permitidos por cuanto debe garantizarse en esa zona un disfrute general para todas las personas. De esta forma, se ha puesto como estandarte la defensa a un derecho a la belleza escénica y al paisaje que debe primar en los paseos marítimos que ostenten esa condición.

En esta oficina regional, se han recibido tres denuncias (14473-2007-SI, 15050-2008-SI y 15659-2008-SI) sobre la situación que afronta un sector de los/as patentados/as estacionarios en el Paseo de los Turistas. Los y las habitantes han aportado abundante información al respecto, donde denuncian atropellos y violaciones, principalmente al debido proceso por parte de la Municipalidad de Puntarenas, así como un trato discriminatorio.

Las personas afectadas, aducen situaciones como falta de regulación y fiscalización por parte de las autoridades municipales en la confección de los módulos para el ejercicio de sus actividades comerciales, desigualdad en la cancelación del cobro de las patentes, falta de supervisión y control en la realización de actividades que no cuentan con los permisos municipales para ejercer en la zona, exceso de patentes concedidas, violaciones al debido proceso, etc.

Sobre el particular, la Sala Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones por cuanto los/as habitantes han recurrido a esa vía. En las resoluciones de ese órgano jurisdiccional se ha confirmado la legalidad de las actuaciones de la Municipalidad, salvo cuando se ha alegado violación al derecho de petición y pronta respuesta y se ha indicado que con relación a la omisión de actuación sobre personas en idénticas condiciones, lo que procedería es un eventual incumplimiento de deberes por parte de las autoridades municipales.

En estos momentos, la Municipalidad no ha dado el debido cumplimiento al dictamen rendido por la Contraloría General de la República y que tiene carácter vinculante para la Municipalidad, especialmente sobre los usos privativos que se dan en la zona pública. La fiscalización sobre el particular fue delegada por parte de la Contraloría General de la República a la Auditoría Interna de la Municipalidad; sin embargo, debe observarse que este hecho genera malestar entre las personas que tienen patentes estacionarias

⁵ Entre otros el Informe N° DFOE-SM-51/2005 de la Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, Área de Servicios Municipales y la Opinión Jurídica O.J.042-2005 de la Procuraduría General de la República.

de los Paseos porque se ha actuado a derecho, en contra de ellos, mas el dictamen de la Contraloría tenía especial énfasis en los usos privativos que se dan en el lugar.

En visitas al lugar, por parte de funcionarios de la Defensoría, se constata que en general y en relación con la situación de quienes tienen patentes estacionarias no se respetan las disposiciones legales y reglamentarias a las que se tienen que ajustar. Pese a ello, la Municipalidad no ha podido poner en regla la actividad y hay personas ejerciendo la actividad comercial descrita que no cuentan con los respectivos permisos municipales, lo que también agrega disconformidad entre quienes, pese a no cumplir a cabalidad con las disposiciones legales, sí cuentan con la patente respectiva.

También debe observarse que las acciones de la Municipalidad no se han dirigido contra estas personas patentadas que se encuentran en la llamada plaza de las artesanías, misma que en un principio también se encuentra dentro de la zona pública donde por otro lado, se han otorgado gran cantidad de patentes y es materialmente imposible la ubicación de todos en el lugar.

Se denuncia que la problemática se agudiza cuando hay arribo de cruceros al muelle de Puntarenas, pues hay gran afluencia de comerciantes no patentados/as que vienen a competir de manera desleal contra quienes ejercen la actividad a derecho.

A partir de lo indicado, la Defensoría ha realizado intervenciones ante la Municipalidad de Puntarenas; en ellas se ha buscado controlar que las acciones de esa entidad sobre el conflicto existente en la zona, se ajusten al marco de legalidad que corresponde.

El día 16 de mayo de 2008, la Defensora de los Habitantes sostuvo una reunión con la Alcaldesa Municipal, funcionarios de esa entidad y de la Defensoría y se les propuso e instó a buscar en el proceso de ordenamiento de la zona no olvidar la parte humana o visión social que enfrentan las y los habitantes envueltos en el conflicto.

Dentro de las propuestas presentadas a la Municipalidad, se encuentra la creación de una comisión conformada por funcionarios municipales y representantes de los/as comerciantes en la zona con el propósito de que el proceso de ordenamiento que realice la Municipalidad respete el marco de legalidad y además, ofrezca alternativas a las personas cuyas actividades vayan a ser objeto de alguna modificación. De igual forma, se ha ofrecido la participación de la Defensoría con el objeto de informar a las personas de

las acciones que vaya realizando la corporación municipal, así como tener participación en la comisión que se fuera a formar con el objetivo ya mencionado.

Desalojos en Chomes

Los sectores de Costa de Pájaros y Punta Morales de Chomes, han sido objeto de preocupación para la Sede Regional Pacífico Central de la Defensoría. En esa zona existen alrededor de 400 familias que viven, de una u otra forma dentro de la zona marítimo terrestre. Sobre el particular, como consecuencia de una serie de reportajes que se han dado en distintos medios de comunicación, se generó el temor en los/as habitantes en relación con desalojos por parte de la Municipalidad de Puntarenas para cumplir con sus obligaciones según la Ley de Zona Marítimo Terrestre.

Debido a las gestiones realizadas por la Sede Regional de la Defensoría, las autoridades municipales han informado que se han buscado soluciones habitacionales para al menos 200 familias. Además, se informó del proceso de ensos para tener certeza sobre el número de familias que habita la zona, así como determinar cuáles pobladores estarían dentro del espacio marítimo terrestre. Indicaron también, que se ha actuado en situaciones concretas realizando desalojos en los que ha mediado alguna resolución judicial y que el órgano municipal se encuentra comprometido con la búsqueda de soluciones integrales a la problemática presentada.

En la actualidad, la zona no cuenta con un plan regulador –requisito indispensable para que las personas pudieran optar por una solicitud de concesión de conformidad con la legislación vigente– y por ello, la Defensoría ha planteado la necesidad de participar a quienes viven en la zona de conflicto, de este proceso, educarles y orientarles para que participen de manera activa en el desarrollo de los mecanismos de solución. Se ha conversado con las autoridades municipales para que el proceso sea lo más participativo posible y la Defensoría como tal, planea tomar un papel activo en este sentido.

Legalidad con justicia

Con ocasión del proyecto de construcción de la carretera Ciudad Colón–Caldera, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) notificó a un grupo de vecinos de Salinas de Esparza que sus viviendas se encontraban ubicadas dentro del derecho de vía tal y como lo estipula la Ley General de Caminos Públicos; y que por ello, debían proceder a realizar las demo-

liciones respectivas para así devolverle al Estado lo que por ley le corresponde.

A partir de lo anterior, tres de estos habitantes presentaron ante la Sede Regional de la Defensoría una solicitud de intervención ante las autoridades del MOPT. Antes de la intervención institucional, se procedió al análisis de los documentos presentados por las personas interesadas para ver si las viviendas y propiedades estaban dentro de los límites establecidos por la legislación como derecho de vía y si además, habían agotado, en sede administrativa la etapa recursiva a la cual tenían derecho. Se comprobó que unos no habían presentado los recursos respectivos contra la notificación que ordenaba la demolición y el desalojo y que otros habían trasladado sus casos ante la Sala Constitucional.

Agotada la etapa administrativa y rechazados los recursos de amparo, se determinó que no existía al menos en los casos presentados ante esta Sede, violación al ordenamiento jurídico por parte del MOPT. A partir de aquí, se tomó la decisión de solicitarle al MOPT, IMAS e Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), información para ver si en virtud de estos desalojos, existía un plan o planes de mitigación y reparación social necesaria para minimizar al máximo las consecuencias de los desalojos.

Como respuesta a estas gestiones, el MOPT respondió en su oportunidad:

“Quinto: (...) existe una comisión interinstitucional conformada por el IMAS, BANHVI, CNC (Consejo Nacional de Concesiones) y el MOPT propiamente, encargada de buscar soluciones habitacionales a estas personas, gestiones que se encuentran en proceso mediante el estudio y valoración de los casos con el fin de determinar las necesidades particulares de cada familia”.

Igualmente, el IDA indicó sobre un caso concreto lo siguiente:

“... al estar las personas poseyendo el mismo de forma ilegal, se les está haciendo al señor (...) y a su familia el correspondiente estudio de calificación a efectos de determinar si pueden ser declarados beneficiarios de la Institución, para en caso afirmativo, se les reubique en otro asentamiento del IDA, a efectos de no causarles mayores perjuicios”.

El IMAS, ante gestiones informales realizadas, indicó que su participación se limitaba a entregar un subsidio económico para que los desalojados pudieran pagar

hasta un máximo de tres meses de alquiler mientras solucionaran, de manera definitiva, su situación de desalojo.

A partir de la anterior información, la Defensoría se abocó a corroborar que en el proceso de desalojo se garantizara a las personas afectadas una reubicación o solución que no les sometiera a un estado de vulnerabilidad y riesgo social, pues a partir de la documentación obtenida, se comprobó que las actuaciones y procesos de desalojo se encontraban a derecho.

¡Vino por lana y salió trasquilada!

La Asociación Administradora del Acueducto Rural (ASADA) de Sardinal de Acapulco, denunció en su oportunidad falta de celeridad, por parte de la Municipalidad de Puntarenas en la tramitación de un proceso de contratación para la compra de materiales necesarios para la ampliación y mejoras del acueducto comunal.

La denuncia se registró el día 19 de diciembre de 2007.

Específicamente denunciaron los representantes de la ASADA lo siguiente:

“Que a mediados del año 2006, la Municipalidad de Puntarenas, a través de los consejos de distrito, convocó a las comunidades de Sardinal, Acapulco, San Rafael, Guacimal, entre otras, para que presentaran ante el ayuntamiento, los proyectos comunales más importantes para cada una de ellas. El consejo de distrito de Sardinal, presentó un proyecto para mejorar el acueducto rural.(...) la Municipalidad les exigió cumplir con una serie de requisitos necesarios para echar a andar (...) ellos cumplieron con cada uno de los requisitos solicitados por la Municipalidad. Una vez hecho esto, el anterior alcalde los llamó para dejar finiquitado el proyecto antes de él finalizar su gestión. Asignó el caso a la funcionaria... quien les indicó que ya todo estaba listo. Ha transcurrido todo el año 2007 y no se ha logrado realizar las reparaciones. (...) en el ayuntamiento, de manera informal, les indicaron que las licitaciones promovidas habían sido mal realizadas (dos licitaciones) y que no se podía hacer nada hasta el próximo año. En Sardinal, durante el verano, hay desabastecimiento de agua porque las tuberías son de apenas 2” y datan de hace más de 45 años, la población de abonados es de 320 y el costo inicial de reparación y/o ampliación era de \$10.000.000”.

Inicialmente, parecía una violación de derechos por parte de la Municipalidad, en cuanto al derecho a la eficiencia en la prestación de servicios públicos; sin embargo, también podría existir una dilación o negativa injustificada en trámites administrativos. Luego, mediante un informe solicitado, se logró constatar que más bien, el Ayuntamiento sí había promovido el proceso concursal de contratación y éste tuvo que ser declarado desierto por errores atribuibles a los oferentes y no a la Municipalidad propiamente.

Igualmente, se verificó que la ASADA cumpliera con todos los requisitos técnicos y legales necesarios para poder realizar una inversión –con dineros públicos de todos los/as contribuyentes del cantón– y se logró constatar que incumplían, entre otras cosas, con lo siguiente:

Falta de personería jurídica al día

- Ausencia de contrato de delegación para la administración del acueducto, debidamente firmado y aprobado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)
- Cobro de tarifas diferentes a las aprobadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)

Una vez constado lo anterior, se realizó el informe de cierre de la solicitud de intervención donde se hizo la indicación de que la ASADA podría volver a solicitar –a través del Consejo de Distrito de la zona– la inclusión del proyecto a las autoridades municipales. A la fecha la ASADA de Sardinal no ha renovado su personería jurídica y se encuentra imposibilitada de desarrollar las mejoras y los convenios con las instituciones respectivas que le permitan mejorar y ampliar el acueducto como tal y por ende, la calidad en la prestación del servicio de agua potable que brinda a casi 320 abonados.

Sobre este particular, en reiteradas oportunidades la Sede Regional Pacífico Central de la Defensoría ha conversado con miembros de la Asociación y se les ha indicado que la personería jurídica y el convenio de delegación con el ICAA resultan fundamentales para poder desarrollar cualquier proyecto.

¡Requerimos del servicio de agua potable!

La comunidad de Esparza cuenta actualmente con un Acueducto cuya construcción tiene más de 40 años. No obstante, pese a que el ICAA da mantenimiento para evitar un colapso del mismo, tiene serios problemas de capacidad y de calidad en la prestación del servicio básico.

“Uy qué dicha que abrieron ustedes aquí, ahora sí es cierto que nos van a ayudar con el problema del agua aquí en Esparza. Ya no sabemos qué hacer con estos señores del Acueducto”.

Una habitante de Esparza

Lo anterior dio lugar a la intervención de la Defensoría de los Habitantes, ante la Oficina Cantonal del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en Esparza y ante la Dirección Regional Pacífico Central del ICAA. Las intervenciones eran directamente relacionadas con el desabastecimiento de agua potable en las comunidades de Macacona y Los Ángeles de Esparza.

En resumen, estas denuncias hablaban de la suspensión del servicio desde las 8 a.m. hasta las 4 de la tarde, lo cual sucedía en los últimos seis meses; y en otros casos, el tener que estar un mes completo sin agua, pues solo llegaba a las 2 a.m. Decían además que mandaban cartas al ICAA firmadas por todos los vecinos y no recibían respuestas.

La problemática de distintas comunidades al respecto era evidente. Se realizaron las gestiones ante los funcionarios de AyA competentes y se les solicitó información al respecto. La respuesta obtenida, en lo que interesa, decía que:

“Durante el mes de noviembre del 2007, el sistema de bombeo del campo de pozos de Marañonal de Esparza, compuesto por diez (10) pozos empezó a manifestar una disminución en los niveles dinámicos de bombeo (...) con ello una baja en el caudal producido, esto nos originó que el 12 de diciembre del presente año se nos quemaran dos equipos de bombeo, los cuales fueron sustituidos de inmediato. Al día de hoy la situación con la pérdida de caudal es bien notoria, sobre todo en las partes altas del acueducto de Esparza (...) estos barrios se alimentan de un bombeo directo a la línea, que cuando por alguna falla en la corriente eléctrica el servicio se corta de forma inmediata. La situación con la pérdida de caudal se ha acrecentado durante el mes de diciembre.

Como medida para solventar el problema el Instituto tiene perforado dos pozos, uno que tiene que ser desarrollado mediante el sistema de pistoneo, para ponerlo en operación y el otro al cual se le está construyendo la caseta de bombeo para su protección (...)

Además, indicaban que para solucionar el problema en el 2008 se habilitarían otros dos pozos. Actualmente, tenemos información que luego de la intervención de la Defensoría, la prestación del servicio se ha normalizado en casi un 100%.

Sobre este tema, la Sede Regional en el informe de cierre N° 02756-2008-DHR y relacionado sobre esta intervención indicó:

“... Para evitar carencias como las que hemos venido analizando, sería importante que la Institución valore la posibilidad de mejorar, de una manera mucho más integral, la capacidad de operación del acueducto como tal”. (El subrayado no es del original).

Sobre el mismo tema, el ICAA de Esparza, informó que el problema del acueducto de la zona sería resuelto con un proyecto financiado por el Banco de Integración (BCIE), el cual planteaba las mejoras en toda la red de distribución, abastecimiento, caudal, etc. Tal parece que el desarrollo de este proyecto vendría a asegurar una prestación del servicio segura y de calidad.

III. Otras formas de intervención.-

Como es bien sabido, unos de los grandes ejes de acción de la Defensoría de los Habitantes es la promoción, divulgación y educación en Derechos Humanos. A continuación se resumen las acciones adoptadas en este sentido.

• Posicionamiento de la Sede Regional.

La Sede Regional Pacífico Central ha propiciado encuentros, conversaciones, disposición de espacios y medios que permitan darle a conocer a las y los funcionarios públicos de la zona que la Defensoría ha dispuesto una sede regional.

Un detalle de las instancias visitadas se ofrece a continuación:

Institución	Cantón
Clínica San Rafael	Puntarenas
Ministerio de Seguridad	Puntarenas
Patronato Nacional de la Infancia	Puntarenas
Defensa Pública (Poder Judicial)	Puntarenas
INAMU	Puntarenas
Dirección Regional CCSS	Puntarenas
Dirección Migración y Extranjería	Puntarenas
CUP	Puntarenas
Ministerio de Salud	Puntarenas
UNED	Puntarenas

ICE (Puntarenas centro)	Puntarenas
INCOPECA	Puntarenas
IMAS	Puntarenas
Municipalidad de Puntarenas	Puntarenas
IMAS	Puntarenas
ICAA (Oficina de Barranca)	Puntarenas
MOPT (Sede Regional)	Puntarenas
Dirección Regional de Enseñanza	Puntarenas
Escuela Enseñanza Especial	Puntarenas
CNREE	Puntarenas
Municipalidad de Esparza	Esparza
MINAE	Esparza
Parroquia de Esparza	Esparza
Oficina Regional CCSS	Esparza
Ministerio de Salud	Esparza
Ministerio de Seguridad	Esparza
ICE	Esparza
AYA	Esparza
Municipalidad de Montes de Oro	Montes de Oro
Ministerio de Salud	Montes de Oro
Banco Nacional de C.R.	Montes de Oro
ICE	Montes de Oro
Clínica Montes de Oro	Montes de Oro
Municipalidad de Orotina	Orotina
ICE	Orotina
Asistencia Social Municipalidad	Orotina
Dirección Médica (CCSS)	Orotina
Oficina Pensiones CCSS	Orotina
Registro Civil	Orotina
INS	Orotina
Parroquia de Orotina	Orotina
Ministerio de Salud	Orotina
UNED	Orotina
IDA	Orotina
Ministerio de Trabajo	Orotina
MOPT	Orotina
Municipalidad de San Mateo	San Mateo
Presidente Municipal	San Mateo
Municipalidad de Aguirre	Aguirre
Registro Civil	Aguirre
INS	Aguirre
Ministerio de Salud	Aguirre
AYA	Aguirre
Guardacosta	Aguirre
INCOP	Aguirre
MEP	Aguirre
Ministerio de Seguridad	Aguirre
ICE	Aguirre
Hospital Max Teran Valls	Aguirre
MINAE	Aguirre
Ministerio de Seguridad	Parrita
ICE	Parrita
Oficina Regional CCSS	Parrita

Instituto Desarrollo Agrario	Parrita
Dirección Médica (CCSS)	Parrita
Municipalidad de Parrita	Parrita
Ministerio de Salud	Parrita
IMAS	Parrita
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Parrita
MOPT	Parrita
Municipalidad de Garabito	Garabito
Ministerio de Salud	Garabito
Clínica de Jacó	Garabito
Dirección Administrativa CCSS	Garabito
MOPT	Garabito
Policia de Tránsito	Garabito
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Garabito
ICE	Garabito
ICAA	Garabito

• Comisiones, foros y otros espacios en que participa la Sede Regional.

Esta Sede Regional, ha participado en distintas agrupaciones civiles o gubernamentales. Tal es el caso de su reciente participación en el grupo “Alianza para la construcción del futuro de las personas menores de edad”, liderado por el grupo católico Caritas. Este grupo pretende establecer alianzas de coordinación para consolidar la protección integral y la defensa de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, especialmente aquellos relacionados con la educación y el trabajo infantil. Esta alianza se encuentra actualmente trabajando en un proyecto de reinserción educativa en adolescentes en edades de 15 a 17 años que están fuera del sistema educativo. Se cuenta con la participación de instituciones como el INA, IAFA, PANI, INAMU, IMAS, OFIM, MEP, UNED.

Este grupo realiza, además, una labor de denuncia a las autoridades con relación a casos específicos sobre violencia contra menores, previo estudio que al efecto realizan profesionales miembros de la alianza. En ese sentido, esta Sede Regional es miembro participante del grupo defensor en materia de niñez y adolescencia y ha ofrecido canalizar esfuerzos a través según las prerrogativas legales que posee.

Se ha considerado oportuna la participación de la oficina en esta alianza –que trabaja de manera permanente, con dos sesiones o reuniones al mes– para coadyuvar en la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, población que por sus condiciones de vulnerabilidad, merece una especial atención.

• Participación en actividades de capacitación y promoción en derechos.

Esta Sede ha participado en actividades organizadas por el Área de Conservación Pacífico Central del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Se realizó una sesión de trabajo conjunta donde se produjo un acercamiento al tema de la situación de las Islas del Golfo de Nicoya; participaron, de igual forma el Servicio Nacional de Guardacostas y la Procuraduría General de la República.

Se analizó el marco jurídico bajo el que se encuentran protegidas las islas del Golfo, así como las áreas protegidas específicamente como refugios o reservas y proyecciones gubernamentales tendientes a extender la protección, también inclusive, sobre los fondos marinos. Esta esfera de protección es importante porque el recurso marino representa una fuente de trabajo importante para la población de la región y por la explotación desmedida que se ha dado a través de los años, así como la destrucción y contaminación de los ecosistemas. Es por ello, que se ha venido experimentando una disminución importante en la riqueza con que se cuenta sobre este recurso.

Esto significa que deben proyectarse esfuerzos en aras de impulsar la protección de estos recursos naturales por cuanto las consecuencias negativas inciden directamente en las y los habitantes de la Región y, especialmente, en quienes dependen de actividades relacionadas con la explotación de los recursos marinos.

Igualmente, se tuvo participación en una capacitación sobre “Metodologías para la Valoración del Daño Ambiental”, organizada esta vez por el MINAE, en la que se analizó técnica y jurídicamente, la forma en que las autoridades relacionadas con el tema determinan el contenido económico de los daños que genera un daño ambiental, con el fin de hacer las reclamaciones del caso a favor del Estado.

• Promoción en derechos humanos.

Tal y como se propuso en el plan de trabajo de la Sede regional, se realizó una labor de presentación de la Defensoría a nivel institucional; esto es, una visita a las distintas instituciones públicas radicadas en los cantones de la región de nuestra competencia. La idea era conversar con los/as personeros de cada una de las instituciones, dando detalles de nuestra localización, posibles intervenciones conjuntas; e informando las competencias de la Defensoría, tema en el que en muchas ocasiones existe gran desconocimiento o incluso, ideas erróneas sobre su labor. Se visitaron,

el cantón central de Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Orotina, San Mateo, Aguirre, Parrita y Garabito.

Esta labor, se considera de gran relevancia en el marco de fomento de una coordinación necesaria entre las distintas instituciones y la Sede Regional con el objetivo de que exista una comunicación fluida a la hora de resolver denuncias interpuestas ante la Defensoría. De igual forma, se participó en un taller organizado por la Sede Regional Brunca de la Defensoría con representantes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Banco Popular; y con participación de representantes de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales de la zona de Aguirre y Pérez Zeledón. En este taller se buscaba informar a los/as representantes de estas asociaciones sobre las obligaciones que tienen como prestadores de un servicio público y las posibilidades que tienen para mejorarlo.

Dentro de la coordinación entre las distintas direcciones de la Defensoría de los Habitantes, se ha colaborado de manera activa con la Dirección de Promoción y Divulgación en el desarrollo y programación de futuras actividades que se pretende desarrollar. Al respecto, se tiene planeado desarrollar el proyecto “Aprendiendo a Convivir” que esa Dirección lleva a cabo con estudiantes de segundo ciclo de primaria, con el objetivo de promover el conocimiento y ejercicio activo de los derechos humanos de las y los niños en un cantón de la Región.

Por otro lado, se tiene programada la actividad que ha venido desarrollando la Institución con el grupo de Tico-títeres, función en la que se ha invitado a distintas escuelas del cantón central de Puntarenas y en la que se pretende brindar la oportunidad a los/as menores de acceder a una actividad educativa enfocada en la promoción de los derechos humanos.

El norte que guía a esta Sede es poder llegar, de una manera efectiva y eficaz, a la mayor población posible dentro de la Región, garantizar el acceso a los servicios que presta la Institución, e intervenir de manera coordinada con las instituciones de la zona para lograr una pronta solución a las violaciones a los derechos humanos que se dieran en relación con las y los habitantes de la Región.

IV. Conclusiones y desafíos.-

Se planea continuar con un programa de promoción de Derechos Humanos, en donde se intentará tener un acercamiento mayor con la población para informar sobre temáticas específicas que afecten a las comuni-

dades, atendiendo a la especificidad de los problemas que se enfrentan en la Región, además de las labores propias de defensa que ya tiene asignadas esta sede regional..

“Yo creo que la Muni solo con Ustedes hacen caso. Yo me cansé de llamarles y nunca vinieron, todo era que Ustedes los llamaran para que a los dos días llegara la maquinaria y los trabajadores”

Una habitante de Quepos

Se busca llegar de una manera efectiva y eficaz a la mayor población posible dentro de la región, garantizar el acceso a los servicios que presta la institución e intervenir de manera coordinada con las entidades de la zona para lograr una pronta solución a las violaciones de derechos hacia las y los habitantes de la región.

En ese sentido, se tiene el reto de poder llegar a los lugares más alejados de la Región, pues quienes viven en el cantón central llegan con mayor facilidad a la oficina regional para acceder los servicios que presta la institución. Por ello, se debe llegar a las personas que habitan en lugares más lejanos.

En consecuencia, se planea continuar realizando giras a esos lugares con el objetivo primordial de dar a conocer la labor que realiza la Institución, informar sobre las facilidades de accesibilidad a nuestros servicios y atender de manera oportuna las inquietudes y eventuales denuncias de estas personas.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)
- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

En primer lugar, Desde el 9 de noviembre de 2007, día en que oficialmente se dio la inauguración de la oficina regional, y hasta el 30 de abril del 2008, se han recibido una serie de denuncias que se presentan en el cuadro a continuación:

Solicitudes de intervención por Mes

Noviembre	36
Diciembre	35
Enero	104
Febrero	104
Marzo	92
Abril	103

Solicitudes de intervención por Cantón

Puntarenas	383
Aguirre	43
Esparza	12
Parrita	7
Montes de Oro	9
Orotina	11
Garabito	8

San Mateo	1
-----------	---

Solicitudes de intervención por Recepción

Personal	396
Carta	2
Telefónica	58
Fax	18

Solicitudes de intervención por Sector

Público	317
Privado	167

Entidades más denunciadas

CCSS	43
Municipalidad de Puntarenas	5
MOPT	5

Solicitudes de intervención por Género

Masculino	50%
Femenino	50%

Sede Regional del Sur

“... esto es algo que urgía en este lugar...”

Un habitante de Ciudad Neily

I. Introducción.-

Como parte del proceso de regionalización en el que está inmerso la Defensoría de los Habitantes desde 1998, la Sede Regional Brunca fue inaugurada en el año 2003 para atender a las y los habitantes de Pérez Zeledón, Osa, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus y Golfito. La oficina de esta Sede fue ubicada en Pérez Zeledón, pero con una característica distinta a las otras sedes regionales en ese entonces, la cual era contar con un anexo o filial en el distrito de Río Claro de Golfito, de modo que la población de los cantones fronterizos y costeros tuvieran una oficina aún más cercana para plantear sus denuncias, quejas, reclamos o consultas.

Luego de dos años de labores, en el 2005 se tomó la decisión de cerrar la oficina ubicada en Río Claro. Esta medida se debió al reconocimiento de que los esfuerzos realizados por defender los derechos e intereses de las y los habitantes en la Zona Sur-Sur del país y de promover y divulgar los derechos humanos, no estaban siendo suficientes para satisfacer la demanda de la población. Esto en razón de que la mayor carga de trabajo recaía sobre la persona que estaba ubicada permanentemente en la oficina quien, entre otras actividades, debía:

- Brindar atención al público vía telefónica y personal
- Realizar inspecciones
- Asistir a las actividades organizadas por otras instituciones en la zona
- Realizar giras en los cantones para atender consultas y denuncias de personas que no podían trasladarse hasta la oficina en Río Claro
- Participar en actividades de la Defensoría en Sede Central
- Organizar y ejecutar eventos de promoción y divulgación en derechos humanos
- Realizar trámites para la atención de las solicitudes de intervención planteadas por las y los habitantes

Todas estas responsabilidades, implicaban que en ocasiones la oficina estuviera cerrada para la atención personal de la población, lo que podía representar serios problemas para habitantes que quizás habían hecho un importante esfuerzo en términos económicos y de tiempo. A pesar del apoyo que recibía y la coordinación con la Sede en Pérez Zeledón, de manera paulatina se fue evidenciando la necesidad de reforzar la prestación de servicios que se estaba realizando, a fin de beneficiar a la población con una atención y trámites más eficientes y diligentes.

Sin duda alguna, principalmente para la población de los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito el cierre de la oficina en Río Claro fue muy impactante, ya que ahora tendrían que acudir hasta Pérez Zeledón para lograr que se defendieran y respetaran sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones del sector público.

Sin embargo, cerrar la oficina de Río Claro tenía como propósito revisar, analizar, elaborar una nueva forma

de brindar servicios de calidad a la población de la Zona Sur-Sur del país. Se visualizaba desde un inicio, la necesidad e importancia de abrir una nueva Sede que de manera directa y permanente velara por el buen funcionamiento del sector público, al tiempo que promoviera, divulgara y educara a las y los habitantes en materia de derechos humanos.

De la constitución de la Sede.-

Para la creación y entrada en funciones de la Sede Regional del Sur de la Defensoría de los Habitantes, se presentaron, de manera particular, algunas consideraciones que fueron determinantes para lograr el apoyo de la Asamblea Legislativa y poder cumplir, más cabalmente, con el compromiso asumido desde 1993 por la defensa de las y los habitantes frente al sector público y la educación en Derechos Humanos. Entre esas están:

- Los cantones Corredores, Coto Brus y Golfito se encuentran entre los diez cantones con menor Índice de Desarrollo Social (IDS) del país. Según informe del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) para el año 2007 Corredores se ubica en el sitio 74 con un IDS de 14.7, Coto Brus en el lugar 80 con un IDS de 4.5 y Golfito en el lugar 78 siendo su IDS de tan solo 6.4. Relacionado con este índice, se cuenta también con el estudio elaborado por UNICEF en el 2005 sobre el Índice de vulnerabilidad infantil, el cual comprende vulnerabilidad por riesgo ambiental, por la no retención de educación de calidad y por riesgo al desarrollo integral temprano. En este sentido, para los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito, los índices son 44.9, 44.7 y 44.3 respectivamente, posicionándose entre los cantones de mayor vulnerabilidad. Finalmente, también forman parte estos cantones de la Región Brunca, la cual cuenta con los indicadores más altos de niñas y niños con necesidades básicas insatisfechas (higiene, saber, consumo y albergue).
- Población, costumbres y estructuras productivas evidentemente condicionadas por los enclaves bananeros apostados en la Región

durante un siglo, que luego de 40 años de haberse cerrado, siguen predominando.

- Las dinámicas sociales, políticas y económicas propias de los territorios fronterizos.
- Población cuyos índices de alfabetización son bastante bajos, principalmente dentro de la población indígena.
- Alto porcentaje de territorio indígena, cuyas tradiciones, costumbres y posesiones (tierras) no son efectivamente respetadas por el resto de la población e igualmente desdeñadas por las autoridades locales y nacionales.
- Desafección, en general, por parte de la población, respecto de las dinámicas y procesos socioeconómicos y culturales del Gran Área Metropolitana.
- Territorios muy amplios y de muy difícil acceso, lo que conlleva a una población muy dispersa y de ahí también –aunque sin ser excusa – los obstáculos a los que deben hacer frente las instituciones para brindarles de manera eficiente y oportuna sus servicios y satisfacer sus necesidades y demandas.
- Rezago de la población en cuanto al acceso a tecnologías de punta, servicios públicos básicos y servicios de salud, principalmente, claramente aparejado este punto con el anterior.
- Incentivos y preparación (formación) mínima para desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas que puedan ser competitivas y se consoliden exitosamente, dando lugar a la creación de nuevas empresas para el progreso de la zona.
- Serias afectaciones, año con año, a causa de las incidencias del tiempo (inundaciones principalmente, pero también posibilidad de siniestros, emergencias químicas, entre otros).
- Limitaciones en tiempo y dinero para viajar a San José, a las sedes centrales de las instituciones para buscar un trámite más eficaz y oportuno de sus necesidades y demandas.
- Una fuerte y muy clara persistencia de la política clientelista, donde el incumplimiento por parte de los políticos ocasiona una pérdida de credibilidad y legitimidad respecto de la institucionalidad del país, lo que a su vez implica la aceptación, e incluso el impulso de la utilización

de vías y recursos ilegítimos para la satisfacción de sus necesidades.

- Importante falta de recursos humanos y materiales en las instituciones con presencia en la zona, lo cual afecta el trabajo de las y los funcionarios públicos de la Región.

Teniendo presente estos elementos –sin dejar de lado el hecho de que las poblaciones de la mayoría de los cantones de la periferia del país debe sobrevivir día a día estas situaciones y condiciones– y la combinación de todos ellos en una sola región es algo que de una manera singular afecta a la zona Sur-Sur, por lo que se subraya la importancia y urgencia de que la Defensoría de los Habitantes acuerde y ejecute las medidas necesarias para cumplir de manera verdaderamente efectiva con su función de defender los derechos e intereses de **todas y todos** los habitantes, así como su responsabilidad y compromiso de tener una presencia directa y accesible en todas las regiones del país.

Esta determinación brinda la posibilidad a la población de esta zona de conocer sus derechos y los mecanismos para ejercerlos, las vías, espacios y recursos con que cuenta para defenderlos en caso de alguna falta u omisión, contribuyendo así, con la construcción de una sociedad donde las personas estén más familiarizadas y comprometidas con los procesos de toma de decisiones políticas, sociales y económicas que les afectan directamente; es decir, con el ejercicio de una ciudadanía más conciente y activa, inmersa en la lucha por la consecución de una mejor calidad de vida.

Por todo lo anterior, es que el 22 de octubre de 2007, mediante acuerdo no. 1280, la Defensoría de los Habitantes constituyó la Sede Regional del Sur –y la Sede Regional Pacífico Central– para maximizar los esfuerzos realizados en la provincia de Puntarenas y tener una mayor y mejor incidencia en la atención y resolución de sus necesidades y demandas. Este acuerdo llevó a la reestructuración de la competencia territorial de la Sede Regional Brunca, principalmente, pues le correspondía la atención de las personas de los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito, la cual ahora es asumida por la Sede del Sur.

En ese sentido, es importante destacar algunas consideraciones para la emisión de este acuerdo de constitución de la(s) Sede(s):

“...Quinto.- Que desde el comienzo de su gestión la Defensoría de los Habitantes ha tenido como una de sus misiones principales buscar que su ámbito de acción se extienda al mayor número de personas y que éstas tengan las facilidades de acceso oportunas

que garanticen una intervención eficiente y eficaz de parte de la institución. En este sentido, el proceso de regionalización busca democratizar el acceso a los servicios prestados por la Defensoría de los Habitantes. En consonancia con ello, se busca un proceso de mayor intermediación y cercanía con regiones del país que tradicionalmente se encuentran alejadas de los centros en donde se han concentrado las instituciones del Estado y donde no ha habido una acción eficiente de cara a las poblaciones en esos lugares.

Sétimo.- *Que la Defensoría de los Habitantes, luego de un estudio sobre la Región Pacífico Central y la Región Sur-Sur, en que se ha tomado en consideración aspectos tales como la percepción de la población sobre el papel de la institución, conocimiento de derechos de las y los habitantes, problemáticas específicas que afectan a la zona, así como facilidad de acceso de los mismos(as) a los servicios que presta la institución, ha considerado de vital importancia extender su proceso de regionalización a esos sectores geográficos, lo que a todas luces se constituiría en un aporte significativo al proceso en marcha de construcción de una cultura de derechos en estas regiones del país.” (El destacado no corresponde al original)*

El significado de lo resaltado en la cita anterior responde a lo que se ha establecido como el eje transversal de la labor de este órgano defensor para el periodo 2005-2009. Al respecto, se señala en el primer Informe Anual de Labores (2005-2006) que,

- *“La Educación en Derechos Humanos es fundamental para garantizar un verdadero ejercicio en el uso y defensa de los derechos por parte de las y los habitantes.*
- *(...) Concientes de que la educación en Derechos Humanos es vital para alcanzar el respeto hacia ellos y un ejercicio efectivo de participación en el perfeccionamiento de la Democracia, nos proponemos constituirnos maestros de los Derechos Humanos.” (El destacado no corresponde al original)*

De tal forma, las y los funcionarios de la Defensoría deben interactuar con las y los habitantes directamente, día con día brindándoles espacios, herramientas y el tiempo necesario para que puedan exigir, ejercer y defender sus derechos.

En otro orden y propiamente en lo concerniente a su entrada en funciones, la Sede Regional del Sur, ubicada en el distrito de Ciudad Neily cantón de Corredores, fue inaugurada el 4 de marzo de 2008, en un evento donde se contó con la participación de las y los diputados de la zona, la Viceministra de Gobernación, el Presidente Municipal de Corredores y representantes de las instituciones públicas con presencia dentro de la circunscripción territorial de la Sede (Fuerza Pública, ICAA, MEP, IDA, Contraloría de Servicios del Poder Judicial, ICE, Ministerio de Hacienda, entre otros).

Del mismo modo, la respuesta al llamado de la Defensoría para que los/as representantes de las instituciones públicas nos acompañaran en el evento, sobrepasó las expectativas pues asistieron la mayoría de las y los funcionarios invitados (o sus representantes), lo cual puede interpretarse como una muestra de respeto y cariño para con este órgano defensor que lucha fervientemente por garantizar el ejercicio de sus derechos a las y los habitantes.

Plan de Trabajo: metas y tareas por cumplir.-

Al adoptar la decisión de abrir una sede regional más, se adquirió como un compromiso y responsabilidad de primer orden el compromiso constitucional y moral con la transparencia y la rendición de cuentas de cara a la población, donde se informe del estado de las gestiones, de los logros y de los grandes retos y tareas pendientes, contrastándolos con las tareas asumidas previamente, de manera que no se convierta en un simple ejercicio sin el menor rigor ni seriedad. En ese sentido, el equipo de trabajo de esta Sede Regional ha planteado un plan de acción debidamente estructurado con objetivos específicos, metas concretas, tareas precisas, recursos necesarios y plazos determinados para cumplir durante los próximos cuatro meses.

La planificación del trabajo a realizar deberá adecuar cada objetivo y tarea al contexto en el que se desarrollará y la población que se desea beneficiar, atendiendo las funciones y competencias que por ley debe atender la Defensoría, en consonancia con su visión y misión. Sobre esta planificación, se ha previsto que cada programación de objetivos y actividades se enmarque en periodos de cuatro meses, para que al final de cada cuatrimestre se rinda un informe sobre el cumplimiento de dicha programación ante el Despacho de esta Institución y la Dirección de las Sedes Regionales.

Esta rendición de cuentas tiene como fin, en primer lugar, monitorear la gestión realizada por la Sede Regional y su ajuste a las funciones y principios orientadores de la labor de la Defensoría y en segundo lugar, servir de espacio para la retroalimentación y enriquecimiento de las metas y actividades futuras.

A partir de lo expuesto, se dan a conocer los objetivos previstos para este primer cuatrimestre de funciones de la Sede Regional del Sur, sobre los cuales se estará rindiendo cuentas en el mes de julio:

“Posicionar a la Defensoría de los Habitantes en los cantones de la circunscripción territorial de la Sede Regional del Sur (Corredores, Coto Brus y Golfito), como un órgano de control de la legalidad, la moralidad y la justicia, encargado de defender los derechos e intereses de las y los habitantes frente a las actuaciones u omisiones de las instituciones públicas, a fin de garantizar el buen funcionamiento del sector público.

a. Brindar una atención pronta y oportuna a las solicitudes de intervención presentadas por las y los habitantes, actuando de oficio en aquellos casos en que la complejidad e implicaciones de la situación así lo amerite.

b. Coordinar con las Áreas de Defensa la atención de aquellas solicitudes de intervención que por la naturaleza de lo expuesto demanden una gestión más profunda e integral.

c. Gestionar el establecimiento de “vías rápidas de intervención” con las y los funcionarios públicos, con el propósito de lograr el cumplimiento de los plazos y la tramitación efectiva de las denuncias, consultas, quejas o reclamos de las y los habitantes.”

Implementar un plan de promoción y divulgación en derechos humanos en coordinación con las y los representantes de las instituciones públicas, dirigentes de escuelas, colegios y universidades, grupos religiosos, agrupaciones de la sociedad civil y con la población en general, ejerciendo el rol de educadores en derechos humanos.

a. Establecer un primer contacto con las y los representantes de las instituciones públicas con presencia en la zona, así como con las y los dirigentes de las escuelas, colegios, universidades, asociaciones y grupos organizados y con dirigentes de la población indígena.

b. Gestionar la integración de la Defensoría en redes donde se brindan espacios a las y los habitantes para formar y motivarles el ejercicio de una ciudadanía activa.

c. *Motivar la conformación de alguna red o círculo de participación ciudadana donde se analice, discuta y reflexione sobre algún tema o situación de interés para la región y que hasta el momento no haya sido efectivamente abordado. Claro está, dentro del ámbito de competencia de la Defensoría como órgano educador en Derechos Humanos.*

d. *Ejecutar actividades como charlas, seminarios, conversatorios, entre otras, en torno a temas específicos dirigidos a distintos grupos poblacionales, mediante la coordinación con instituciones y organizaciones de la zona y con las Áreas de Defensa y la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.*

“Realicé una solicitud de pensión y han pasado ocho meses sin que reciba respuesta alguna”; “solicité los permisos de construcción en la Municipalidad hace seis meses y ni siquiera me indican el estado del trámite...”

Un habitante de Coto Brus

Como se desprende de lo anterior, se han propuesto dos objetivos generales directamente relacionados con las dos funciones de la Defensoría, desagregados en objetivos específicos, siendo que el cumplimiento individual de cada uno de ellos conlleva al logro del objetivo general.

Se resalta, además, que se ha puesto un mayor énfasis al objetivo sobre la labor de promoción, divulgación y educación en derechos humanos en virtud de que se estima que contribuirá sobremedida con el proceso de posicionamiento y consolidación de la Defensoría en la zona, dando a conocer sus funciones, la forma en que actúa y cómo se puede acceder a sus servicios, siendo esta una vía también para el mejor cumplimiento del primer objetivo general, pues personas informadas y concientes de sus derechos, que ejercen su ciudadanía activa, aprovechan aún más los medios y espacios que se les ofrecen para velar por su respeto y resguardo (en otras palabras, hacen un mayor y mejor uso de los servicios que presta este órgano defensor).

En concordancia con esto, lo referente a las actividades y gestiones realizadas a la fecha para el cumplimiento cabal de estos objetivos se enuncia en apartados siguientes lo respectivo a algunos temas y posibles tendencias reflejadas en las solicitudes de intervención tramitadas y la participación de la Sede

en distintas reuniones con representantes de instituciones públicas, en comisiones, foros y talleres.

II. Casos relevantes.-

En este acápite se detallan algunos casos en los que se ha solicitado la intervención de la Sede Regional del Sur de la Defensoría para lograr la atención y resolución efectiva y oportuna de una situación o hecho específico. Cabe rescatar que debido al corto tiempo de haber iniciado funciones, limita la posibilidad de efectuar inferencias o llegar a conclusiones definitivas respecto de la atención a ciertos temas por parte de determinadas instituciones; sin embargo, permite ir delimitando algunas posibles tendencias.

Aparente conflicto entre derechos de estudiantes de primaria y secundaria

Se presentó ante la Sede Regional una solicitud de intervención por parte de estudiantes del IPEC-CINDEA de Agua Buena (Satélite de Sabalito), en razón de que existía una orden de parte del Asesor Supervisor del Ministerio de Educación (MEP) de Sabalito, donde se establecía el traslado de las y los alumnos del IPEC para que recibieran lecciones a partir del 24 de marzo de 2008 en las instalaciones del Colegio Técnico Profesional de Sabalito (CTP), desocupando así las instalaciones de la Escuela José Gonzalo Acuña donde habían recibido lecciones los últimos cinco años.

El problema al respecto es que, a criterio de las y los estudiantes, las instalaciones del CTP no reunían las condiciones mínimas sanitarias y de seguridad para recibir lecciones en horario nocturno (de 6:00 p.m. a 10:00 p.m.). Además, señalaron que se les estaban recriminando comportamientos y hechos sobre los cuales no había prueba de que fueran ellos/as, así como persecución por parte del director de la Escuela Gonzalo Acuña a raíz de un enfrentamiento personal entre él y el director del IPEC-CINDEA de Agua Buena

Partiendo de lo expuesto y luego de diversas gestiones informales que no lograron propiciar un acuerdo ni solución, se solicitó formalmente al Asesor Supervisor del Circuito de Sabalito y a la Directora Regional de Enseñanza Coto, rendir el informe correspondiente en el cual se pronunciaran sobre la situación y las medidas –así como a los criterios técnicos y administrativos– tomadas para su atención y resolución definitiva. En este punto, es importante acotar que la denuncia ingresó a la Sede Regional el 28 de marzo de 2008, por lo que ya tenían las y los estudiantes una semana sin asistir a clases producto de esta situación y de la huelga que protagonizaban las y los profesores de segunda enseñanza.

Al punto, se recibió oficio de la Directora Regional donde ordenaba al Asesor Supervisor dejar sin efecto la decisión de trasladar a las y los estudiantes del IPEC y permitirles permanecer en las instalaciones de la Escuela. Sin embargo, y a pesar de que el Asesor acató esta orden, el estudiantado no pudo retornar pues la Junta Administrativa de la Escuela se oponía a esto, aduciendo que ponían en riesgo la infraestructura física de la institución y el proceso de aprendizaje de las y los estudiantes de primaria.

Esta negativa persistió, incluso, hasta una semana después de finalizada la huelga de profesores/as de secundaria (es decir, más de un mes y medio sin recibir lecciones las y los estudiantes del IPEC Satélite de Sabalito). Esta persistencia de la situación y la falta de voluntad manifestada por las partes para negociar un acuerdo temporal o permanente, evidenció la complejidad y grado de conflictividad que caracterizaba la situación. En virtud de ello, la Coordinación de la Sede Regional solicitó colaboración al Despacho de la Defensoría, desde el cual se contactó a la Viceministra Administrativa del MEP (autoridad máxima en este tema), para así lograr una verdadera y efectiva intervención y resolución que permitiera la normalización de la situación.

A partir de la intervención del Despacho y de la Viceministra, se rescató la competencia y autoridad de la Dirección Regional para atender y tomar la resolución final correspondiente, en virtud de lo cual se retomaron las negociaciones con la Directora Regional y se logró la reafirmación de la primera orden dictada (revocar el traslado) y se autorizó al Asesor Supervisor para tomar las medidas especiales necesarias para lograr el reinicio de las lecciones para las y los estudiantes del IPEC de Sabalito.

En razón de lo expuesto, el día 5 de mayo de 2008 el estudiantado del IPEC de Sabalito se instaló nuevamente –de manera temporal– en las instalaciones de la Escuela, mientras se trabaja para que las instalaciones del CTP de Sabalito cumplan con las medidas de seguridad necesarias para un eventual traslado y establecimiento de este segundo recinto como Sede definitiva del IPEC de Sabalito.

Con esta –aparente– solución temporal han surgido otras disputas como la renuncia de la Junta Administrativa de la Escuela Gonzalo Acuña y problemas por la no prestación de seguridad a las y los estudiantes del IPEC durante su horario lectivo en las instalaciones de dicha escuela –guardas tienen orden verbal de no trabajar durante ese período–, las cuales no permiten negociar ni tomar acuerdos definitivos; es decir, el problema más bien se está ampliando aún más. No obstante, los esfuerzos de la Sede Regional

del Sur de la Defensoría de los Habitantes continúan orientados a recomendar espacios y alternativas que permitan a las autoridades correspondientes tomar un acuerdo lo más satisfactorio para la mayor cantidad de personas posible.

Por otro lado, esta Sede Regional ha realizado importantes esfuerzos por escuchar y tomar en cuenta las opiniones y observaciones de cada una de las partes, al tiempo que se le brindó la misma información y consideraciones respecto del fondo del asunto.

Es importante recalcar que el caso detallado, cuya configuración era ideal para el desarrollo de un proceso de resolución alternativa de conflictos (conciliación, mediación o arbitraje), contenía una característica en particular que dificultaba profundamente esa posibilidad real y efectiva de que todas las partes involucradas (representantes de cada grupo) negociaran y tomaran un acuerdo mutuamente satisfactorio (lo cual no significa que fuera igualmente satisfactorio para todas y todos), y era el hecho de que cada parte estaba centrada en su posición, dejándose llevar por sus emociones y percepciones, obviando completamente los intereses y valores objetivos que se suponía comprendían el trasfondo del conflicto.

De manera singular se destaca el hecho de que esas posiciones y sentimientos que se han sobrepuesto a los intereses objetivos que envuelve la situación, están siendo externados y “defendidos” por funcionarias y funcionarios públicos y, más que eso, son educadoras y educadores quienes se encargan de la formación de las futuras generaciones, lo cual puede significar que estos marcos de conducta y formas de pretender resolver los conflictos se continúen reproduciendo, limitando aún más las posibilidades de contar con una sociedad donde la norma sea la paz social y no como se está manifestando en este momento donde la armonía en las relaciones interpersonales a nivel familiar, escolar, laboral y dentro de la sociedad en general es la excepción.

Ante esto, es innegable la responsabilidad de la Defensoría –en este caso a través de esta Sede Regional– de ejercer, de manera incisiva, sus funciones de modo que se restrinja estas prácticas y situaciones y se reduzca también los niveles de conflictividad para que las y los habitantes dejen de recurrir a la violencia para la “solucionar” los conflictos ya que esta no es la esencia del costarricense.

De las violaciones al derecho de petición y pronta resolución derecho: su manifestación en la Sede Regional del Sur

Ciertamente, siendo que esta Sede Regional está dando sus primeros pasos a tan solo dos meses de haber sido inaugurada, difícilmente se puede hablar, en un sentido amplio, de antecedentes, de historia o de estadísticas; sin embargo, a pesar de que por esta razón es osado referirse o inferir alguna tendencia en la casuística, las y los habitantes que se han acercado a esta Sede han manifestado satisfacción con su apertura, haciendo afirmaciones como: “... esto es algo que urgía en este lugar...” o “ahora sí van a ver las instituciones lo que es bueno”, lo cual significa, por un lado, el reconocimiento a la labor que realiza la Defensoría en la defensa de sus derechos e intereses y por otro y de manera implícita, su disconformidad respecto de la atención y actuaciones de las y los funcionarios públicos, y en general, al funcionamiento del sector público en la zona.

De tal forma, se evidencia la vulneración al derecho de petición y pronta resolución, cuando la atención y/o resolución de las peticiones, denuncias y consultas que plantean las y los habitantes de la Zona Sur corresponde a un nivel superior que el local (Dirección Regional, usualmente ubicada en Pérez Zeledón o Sede Central). Ante esto, existen preocupaciones como el hecho de que una persona en San José tramita y obtiene su reposición de cédula de identidad en tan solo tres días hábiles, mientras que en la Zona Sur esto puede demorar hasta un mes y medio. Otro ejemplo bastante preocupante es la tramitación de las citas médicas para que las y los habitantes de Corredores, Coto Brus y Golfito reciban atención de especialistas en el Hospital Escalante Pradilla o en alguno de los hospitales nacionales en San José, donde sólo para conocer cuándo será la cita, deben esperar hasta seis meses, a lo que se le suma el hecho de que si la solicitó en el 2005, irá siendo atendida hasta en el 2009 o después.

Sobre lo recién señalado, detallamos un caso atendido en la Sede Regional del Sur que ejemplifica esta situación y trae a colación lo delicado y riesgo –en algunos casos– de esta dilación.

“Una habitante de 75 años presentó una solicitud de intervención por cuanto fue referida por el EBAIS de Río Claro al Hospital Escalante Pradilla de Pérez Zeledón para una cita, una vez con la referencia, demoraron seis meses en indicarle que la cita se le programaba para el 18 de agosto del 2009. A pesar de su preocupación por el largo lapso de tiempo que debía esperar, se conformó con la resolución dada, pero en este momento (abril de 2008), su salud se encuentra muy deteriorada, razón por la que no puede espe-

rar hasta esa fecha ya que necesita atención lo más pronto posible.

Esta situación fue discutida con la Contralora de Servicios de dicho hospital, quien recomendó que la habitante se presentara de nuevo en el EBAIS y que solicitara otra referencia, documento con el cual la Contraloría podría gestionar ante el servicio médico correspondiente la posibilidad de adelantar la cita (respetando el criterio médico).

Lo anterior le fue notificado a la habitante quien cumplió con la recomendación de la Contralora de Servicios, sin embargo, topó con inconvenientes al solicitar el documento en el EBAIS. Esto fue comunicado a la Sede Regional del Sur por lo que inmediatamente se consultó -vía telefónica- en el centro de salud donde se informó que la situación sería corregida, lo que efectivamente sucedió.

Finalmente, se le efectuó la nueva referencia y la habitante ya fue atendida por el especialista en el Hospital Escalante Pradilla.”

En este caso, se demuestra cómo la dilación en la prestación efectiva y oportuna de los servicios públicos no solamente violenta el derecho a la petición y pronta resolución, sino que, también, se pone en riesgo la salud y la calidad de vida de las y los habitantes. Evidentemente, la situación expuesta en este caso es vivida por muchas otras personas, incluso habitantes de la Gran Área Metropolitana; sin embargo, la falta de conocimiento –en algunas ocasiones–, la distancia, el gasto económico y en tiempo y la falta de credibilidad en las instituciones y las alternativas que estas les presentan, son varias de las razones por las que este problema es principalmente acuciante para las y los habitantes de las zonas alejadas a la capital.

Dilación en la tramitación de solicitudes de pensión por parte de la CCSS

Aunque no se puede afirmar con certeza –partiendo de lo visto hasta el momento–, como se denota en la información estadística de las solicitudes de intervención tramitadas por la Sede Regional del Sur la entidad principalmente denunciada es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Las consultas y denuncias al respecto, de manera preponderante versan sobre la dilación por parte de la institución a la hora de emitir la resolución final de los recursos de apelación que plantean las y los habitantes de la zona; de modo singular cuando se deniega el beneficio de pensión por Régimen No Contributivo.

Se ha determinado que los tiempos de resolución han sido excesivos (sobrepasando los seis meses o hasta un año). Esa dilación se ha presentado, en especial, cuando dichas solicitudes se encuentran en la Comisión de Apelaciones de la Caja en San José en espera de ser resueltas en segunda instancia.

Llama poderosamente la atención el hecho de que las solicitudes, en su mayoría son rechazadas haciendo uso de tecnicismos legales sin tomar en cuenta la realidad socioeconómica de la población de la zona, en la que se notan índices muy altos de pobreza, de desempleo, de baja escolaridad, de disfunción familiar y de problemas de salud que impiden laborar (sobre todo en la población adulta mayor).

Atenciones Inmediatas: inminente violación a la propiedad privada

Un habitante solicitó la intervención de la Sede ante una situación que se estaba presentando en relación con la Municipalidad de Coto Brus, la cual evidenciaba una posible violación a su derecho a disfrutar plenamente –dentro del marco de la legalidad– de su propiedad. La solicitud se recibió vía telefónica y el habitante expuso que en unas pocas horas se estaría realizando una ampliación de la calle frente a su casa, obra que afectaría su vivienda directamente en virtud de que los ingenieros encargados le señalaron que parte de los trabajos implicaban que un tractor pasara prácticamente por encima de su casa de habitación, lo que conllevaría derribar el garaje y un muro.

Debido a la urgencia y por limitaciones concretas para poder apersonarnos directamente en el lugar de los hechos, un Oficial de Admisibilidad de la Sede Regional realizó, de inmediato, gestiones informarles (vía telefónica) mediante las cuales se estableció contacto, tanto con el Alcalde Municipal de Coto Brus, como con los ingenieros encargados de la obra (funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes).

Luego de plantearles la preocupación del habitante y las implicaciones de las acciones que pensaban realizar, se logró con esta intervención de la Sede Regional (en un plazo de dos días) que todas las partes se reunieran y tomaran el acuerdo de modificar el trazado –diseño– de la vía, variándola sutilmente y evitando de tal forma dañar el inmueble donde habita el habitante.

Esta gestión da cuenta del reconocimiento, por parte de los/as dirigentes de las instituciones involucradas, de la capacidad conciliadora de la Defensoría, del respeto a los criterios que emite y principalmente, de la posibilidad real y efectiva de incidir en la variación –para bien y dentro del marco de la legalidad– de las conductas y actuaciones de las y los funcionarios pú-

blicos, a fin de que en el cumplimiento de sus deberes no vulnera los derechos de las y los habitantes.

Reflexión

En suma, las situaciones y hechos ante los cuales se ha solicitado la intervención de la Sede Regional del Sur que se han expuesto –sin ser los únicos ni repetitivos– dan cuenta de algunas de las principales preocupaciones, intereses, demandas y necesidades insatisfechas dentro de la población de los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito.

Una adecuada infraestructura física y calidad de los programas de los cursos lectivos, una tramitación diligente y efectiva de los trámites de beneficios para la asistencia socioeconómica y un sentido más humano en la realización de obras para el desarrollo de las comunidades son algunas de las demandas de la población en este momento, y ante las cuales, la Defensoría por medio de esta Sede Regional, debe asumir un rol preponderante de manera oportuna para así incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes de esta zona.

III. Otras formas de intervención.-

Amén de la labor de defensa de derechos e intereses de las y los habitantes de la Región, la Sede Regional del Sur realiza una importante labora en materia de promoción, divulgación y educación en Derechos Humanos, la cual se detalla a continuación.

- **Sobre la participación activa en el quehacer comunal e institucional de la región**

Al no ser la Defensoría de los Habitantes una institución de la administración activa, su participación en redes y foros está principalmente relacionada con materia de promoción, divulgación y educación en derechos humanos, con la particularidad de que en muchos de estos espacios asume su coordinación o roles preponderantes, los cuales pertenecen tanto al ámbito nacional (Red de Transparencia Institucional, Foro de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, Programa Estado de la Nación, entre otros) como en el ámbito internacional (Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos). En lo referente a comisiones o consejos con poder de decisión, su vinculación está enfocada, especialmente, a lo que es facilitación, emisión de criterios –cuando se le solicita– y mediación en su interacción con otras instituciones o grupos interinstitucionales.

• **Posicionamiento de la Sede Regional en las comunidades**

La Coordinación de la Sede Regional del Sur, ha invertido una especial cantidad de tiempo y esfuerzo propiciando encuentros, conversaciones, disposición de espacios y medios que permitan darle a conocer a las y los habitantes de la zona que la Defensoría ha dispuesto para su atención una sede regional cercana a ellas y ellos, donde a un menor coste en razón de tiempo y dinero pueden acudir para plantear sus denuncias, quejas, reclamos y/o consultas.

De esta manera, el primer gran paso en esa dirección –dar a conocer la presencia de la Defensoría en la zona– fue la actividad realizada como acto inaugural de la Sede. En esa oportunidad, como ya se comentó, se contó con la asistencia de diversos representantes de las instituciones públicas, pero también con padres y madres de familia de las y los estudiantes que participaron en los actos culturales.

Posterior a ese primer contacto, se ha seguido una agenda de visitas a las distintas instituciones presentes en los tres cantones. Entre los temas discutidos se ha enfatizado en el interés de la Sede de ser un pilar de apoyo para la labor que realizan, principalmente en su relación con instancias superiores, colaborándoles en las gestiones que realicen tendientes al mejoramiento de la infraestructura y la calidad de los beneficios y servicios brindados. Además, se ha propuesto el apoyo para impartir charlas en materia de derechos humanos y exponerle a las y los funcionarios públicos la razón de ser y el quehacer institucional a fin de que puedan aprovechar los servicios que presta este órgano defensor.

Asimismo, se ha solicitado la posibilidad de contar con pequeños espacios físicos, de modo que siguiendo un programa de visitas, poder trasladar la recepción y atención de consultas y denuncias a las distintas comunidades de la circunscripción territorial de la Sede Regional del Sur. De cara a interacciones futuras, se ha dejado planteada la disponibilidad para participar en actividades que se organicen y que sean de invitación recíproca.

Finalmente, se ha discutido –entre otros detalles más específicos según cada institución– sobre nuestro interés de mantener estrechos y abiertos canales de comunicación que contribuyan con el cumplimiento a cabalidad de la labor que las instituciones estamos llamadas a cumplir, tanto las de la administración activa como nosotros Defensoría, en lo referente al control de legalidad, moralidad y justicia.

Un detalle de las instancias visitadas se ofrece a continuación:

Banco de Costa Rica (Agencia de Ciudad Neily, Corredores)	Instituto Nacional de la Mujer (Dirección Regional-Golfito)
Banco Nacional de Costa Rica (Corredores)	Instituto Nacional de Seguros (Agencia Ciudad Neily, Corredores)
Colegio Académico Nocturno de La Cuesta	Ministerio de Educación Pública (Dirección Regional de Enseñanza Coto-Corredores)
Dirección General de Migración y Extranjería (Canoas, Corredores)	Ministerio de Hacienda (Aduana, Canoas, Corredores)
Escuela Alberto Echandi (Corredores)	Ministerio de Salud (Áreas Rectoras de Salud de Corredores y Golfito)
Escuela La Fortuna (Corredores)	Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación (Comando Sur, Corredores)
Escuela La Fuente (Corredores)	Municipalidad de Corredores (Alcalde)
Escuela Las Vegas de Río Abrojo (Corredores)	Municipalidad de Coto Brus (Alcalde y Presidente Municipal)
Escuela Líder de Paso Canoas (Corredores)	Patronato Nacional de la Infancia (Corredores y Golfito)
Escuela Río Bonito (Corredores)	Poder Judicial (Contraloría de Servicios Tribunales de Justicia de Corredores)
Escuela Río Nuevo (Corredores)	Universidad Católica (Corredores)
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Corredores)	Universidad de Costa Rica (Golfito)
Instituto Costarricense de Electricidad (Dirección Regional de Electricidad-Corredores)	Universidad Metropolitana Castro Carazo (Corredores)
Instituto Mixto de Ayuda Social (Corredores)	Universidad Nacional (Corredores)

Aunado a las visitas realizadas a las distintas instituciones, se ha participado en varias actividades organizadas por otras entidades, aprovechando cada oportunidad para divulgar la existencia de la Sede; entre estas actividades están las siguientes:

- Sesión de trabajo del Foro de Seguimiento al Cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia, realizado en el *Campus* Coto de la Universidad

Nacional y organizado por la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes.

- Participación en una de las jornadas de las *Ferías del Conocimiento*, organizadas por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA). La actividad a la que se asistió se llevó a cabo en la Escuela de Río Nuevo, Ciudad Neily y asistieron estudiantes escolares de otros cuatro centros educativos del mismo distrito.
- Asistencia regular a las reuniones del Comité Local de Emergencias de Corredores, en el que participan representantes de distintas instituciones (aquí se ha tenido la oportunidad de interactuar con funcionarias y funcionarios del Departamento de Bomberos de Corredores, Cruz Roja Costarricense, Ministerio de Salud, Instituto Mixto de Ayuda Social, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, entre otros) y miembros de la comunidad (líderes comunales voluntarios y también representantes de la empresa privada).

Parte de los medios utilizados, también para dar a conocer la presencia de la Defensoría en la zona, es la distribución de pequeños volantes con información de la Institución y los contactos (dirección, teléfono, fax.) para que planteen en la Sede Regional sus solicitudes de orientación, asesoría o intervención.

Por otro lado y aunque se trata de una forma más extraoficial de divulgar la existencia de la Sede Regional del Sur, la interacción en el ámbito familiar y vecinal del personal de la Sede también permite el aprovechamiento de espacios y distintas vías para dar a conocer la labor de la Defensoría y la forma de acudir para su intervención por medio de esta oficina en Ciudad Neily.

• **Consejo Regional de Desarrollo Brunca**

Este grupo colegiado está conformado por todas y todos los directores regionales de las instituciones públicas de la Región Brunca (Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Corredores, Coto Brus y Golfito). Fue creado a partir de lo dispuesto por el Plan Vida Nueva que se elaborara y pusiera en práctica durante la Administración 2002-2006 y destinado a la coordinación interinstitucional de esfuerzos para incentivar y promover el desarrollo de la Región.

A pesar de que este plan fue discontinuado con la entrada en funciones de la actual Administración, las y los directores de estas instituciones, previendo que igualmente representaba un importante apoyo e insu-

mo para sus labores la coordinación de los proyectos y los esfuerzos, decidieron continuar con las sesiones y grupos de trabajo organizados según ámbitos de intervención o población metas (Sector Educación, Sector Productivo, Sector Tecnológico, Grupos Vulnerables, Sector Salud y Vivienda, entre otros)

En el marco de este Consejo, la Defensoría a través de la Sede Regional Brunca, ha sido parte, y ahora se ha permitido la incorporación de la Sede Regional del Sur. Ambas sedes estarían siendo parte del grupo de instituciones encargadas de velar por los derechos y necesidades de las poblaciones vulnerables y también somos parte del sector encargado de velar por una educación de calidad en la región.

Las sesiones de trabajo son los segundos miércoles de cada mes y ante una moción de las y los representantes cuyas sedes se encuentran en los cantones del Sur-Sur (rompiendo la regla pues la mayoría se encuentran en Pérez Zeledón), se logró el acuerdo de sesionar de manera intercalada un mes en Pérez Zeledón (San Isidro) y otro en Corredores (Ciudad Neily).

En virtud del cargo de las y los miembros, las decisiones y acuerdos tomados son vinculantes, además de que según las nuevas directrices emitidas por el gobierno actual a través del Ministerio de Planificación y Política Económica se debe rendir informes de la labor realizada (estos informes son periódicos pero atendiendo los plazos asignados para cada subgrupo o institución). Cabe destacar que, de manera excepcional, las únicas decisiones tomadas o acciones en las que se compromete a la Defensoría, son dentro del marco de las competencias de cada Sede Regional y a partir de las funciones y competencias propias de la Institución.

• **Comité Local de Emergencias**

Es de conocimiento general que nuestro país, año con año, en términos de infraestructura y economía sufre serias afectaciones por los desastres naturales. En estos cantones de la Zona Sur, de manera especial y preocupante las diversas situaciones de emergencia que se viven con la llegada de la época lluviosa.

Ante el daño en infraestructura, a las actividades agrícolas y productivas en general, a la salud en general de la población, se le debe sumar una serie de muy serias y numerosas dificultades presupuestarias y de capacidad de respuesta que afrontan las instituciones públicas y los grupos organizados de las comunidades para hacer frente a estas situaciones.

En este sentido, la Defensoría, a través de la Sede Regional del Sur, forma parte del Comité Local de Emergencias de Corredores, a fin de colaborar con la labor que las demás instituciones miembro realizan, y con el afán de velar porque los esfuerzos realizados sean realmente oportunos y los mejores –en la medida de las posibilidades materiales y humanas– tanto en materia de prevención como de atención de las emergencias.

Al respecto, considerando que la incorporación en este Comité es muy reciente, la participación es de acompañamiento pero enfocada al análisis y a la búsqueda de aportes –dentro del ámbito de competencias del órgano defensor– para el enriquecimiento de un mejor cumplimiento de esta tarea. De este modo, actualmente se contribuye con el estudio del Plan Cantonal de Emergencias de Corredores, el cual es elaborado por el Comité y será ejecutado mediante su coordinación.

IV. Conclusiones y desafíos.-

Por el momento, la experiencia que vamos acumulando cada día al ejercer nuestra labor, nos ha permitido evidenciar cómo las oficinas locales de las instituciones públicas atienden de la mejor manera posible nuestras solicitudes y responden, de manera favorable para las y los habitantes a nuestras intervenciones. Al respecto, nos complace reconocer en esta disposición para colaborar y atender nuestro llamado, le legitimidad y credibilidad con que cuenta la Defensoría de los Habitantes en la Zona Sur del país.

Ahora bien; antes de plantear algunas aproximaciones sobre lo que se visualiza como los principales retos para la consolidación de la Sede Regional del Sur en la zona, se estima oportuno puntear algunas estimaciones sobre lo que se cree son los logros más significativos luego de dos meses y medio de haber iniciado funciones:

- Más de dos personas por día hábil han acudido a solicitar la intervención de esta Sede Regional para lograr la debida y oportuna atención y resolución de lo que consideran una violación a sus derechos o intereses.
- Las y los representantes de las instituciones públicas han atendido de manera eficiente y diligente nuestras solicitudes de informe. También se nos ha externado el respeto por el criterio y la labor realizada hasta el momento; además se cuenta desde ya con algunas conexiones especiales con funcionarias y funcionarios, que posibilitan el mantenimiento de los canales de

comunicación abiertos para colaborar con la tarea que se lleva a cabo.

- A pesar de algunas limitaciones materiales en lo que a equipo de trabajo y condiciones de las instalaciones de la Sede refiere, el personal ha procurado –y creemos haberlo logrado– ser consecuentes con la labor encomendada y brindar un servicio del mejor nivel, amable, con lenguaje comprensible, diligente, efectivo y transparente.
- Respecto de las intervenciones que ya hemos concluido, además de haber atendido los casos dentro del plazo que nos establece la ley, las y los habitantes se han manifestado conformes y agradecidos con la gestión efectuada. Aunque sea una afirmación mayormente utilizada por empresarios/as, no hay nada más efectivo para promoción que un habitante –cliente para el sector empresarial– satisfecho con los resultados obtenidos (esto no necesariamente implica que lo resuelto haya sido favorable a la persona, sino una valoración en general respecto del servicio brindado).

Ahora, en lo que respecta propiamente a los retos o mejor dicho ámbitos en los que se vislumbra la necesidad de eventuales intervenciones de la Defensoría a través de esta Sede Regional, se plantean a continuación tres temas; se subraya que no serán los únicos y quizás tampoco donde se puede tener una mayor incidencia, pero sí tres en los cuales se pondrá especial énfasis en las programaciones futuras de los planes de trabajo:

- ***Planificación y optimización de programas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población indígena***

Con respecto a este punto, se puede catalogar en un mayor nivel de vulnerabilidad a las y los habitantes de los territorios indígenas que se encuentran dentro de la circunscripción territorial que atiende esta Sede Regional. Las y los habitantes de este sector de la población, actualmente viven situaciones de pobreza extrema y de falta de oportunidades en educación y trabajo. Asimismo, carecen de adecuados servicios (salud, agua potable, electricidad) y beneficios (sub-

sidios para agricultura, pensiones de Régimen No Contributivo, becas para estudiantes, etc.) que brinda el Estado a otros grupos vulnerables.⁶

Ante lo expuesto, se evidencia una imperiosa necesidad de establecer mecanismos y políticas que fomenten el desarrollo comunal y personal:

- En cuanto al desarrollo comunal esta Sede Regional es del criterio que se deben planificar estrategias de desarrollo económico tendientes al logro de la autosuficiencia, precisamente por las grandes dificultades que se presentan para llegar a estas zonas.
- En lo referente al desarrollo personal, se parte de la consideración de que es necesario fortalecer programas en los cuales se brinde la implementación de acreditación de documentación adecuada para cada habitante (cédulas de identidad). No es concebible que todavía existan costarricenses que no porten documentos de identidad que les permita y les facilite el acceso a los más básicos servicios y beneficios que brinda el Estado, situación particularmente frecuente entre los/as pobladores en la zona fronteriza con Panamá.

Es a partir de este panorama, que la Sede Regional prevé necesario ahondar en los estudios, elaboración y ejecución de programas de capacitación y asesoría para colaborar con el mejoramiento de la calidad de vida de este sector poblacional. De modo particular, se preverá impulsar y apoyar los esfuerzos por fortalecer los programas dirigidos a la promoción, educación y divulgación de sus derechos humanos, en pro de su ejercicio efectivo, pero también, de intervenciones precisas por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social, los gobiernos locales, JUDESUR, DINADECO e IMAS. principalmente.

Sobre el particular, es importante destacar que primordial será la coordinación y consideración en primer orden de las observaciones, valoraciones y recomendaciones que efectúen las y los dirigentes de los distintos grupos indígenas.

• **Coordinación de intervenciones binacionales**

Partiendo de una lectura preliminar de las dinámicas sociales, económicas y políticas que se presentan

⁶ La mayoría de las valoraciones señaladas al respecto fueron recopiladas por un Oficial de Admisibilidad de la Sede Regional del Sur de la Defensoría, en el marco del Taller de Capacitación que realizaron funcionarias de la Dirección de Promoción y Divulgación del mismo órgano, dirigido a educadoras y educadores en escuelas para población indígena. La actividad se llevó a cabo el 6 de abril del año en curso.

en los distritos fronterizos y los lazos de colaboración con que cuenta la Defensoría de los Habitantes con la Defensoría del Pueblo en Panamá, se preverán en el mediano y largo plazo, investigaciones conjuntas y elaboración de programas y proyectos de intervención integral binacional de las principales problemáticas que afecta a las y los habitantes de estas comunidades, como:

- Trabajo infantil y explotación sexual (problemática en la que está inmersa la población infantil de ambos países)
- Controles migratorios
- Colaboración con programas de salud binacionales (en este punto se partiría de la labor que actualmente realiza ACNUR en coordinación con las áreas de salud de la CCSS)
- Sensibilización y capacitación de cuerpos policiales para el control del consumo y venta de estupefacientes
- Organización y ejecución de talleres, capacitaciones y programas que contribuyan con la mitigación de los efectos de estas dinámicas en las niñas y niños, gestionando los medios para su permanencia en el sistema educativo, partiendo del reconocimiento de la educación como motor del desarrollo
- Aprovechamiento de otros espacios, temas y actividades organizadas por distintas instituciones (costarricenses, panameñas o internacionales; gubernamentales o no gubernamentales).

• **Apoyo a los comités locales de emergencias de los cantones de Corredores y Golfito**

Es de conocimiento a nivel nacional de las dolorosas situaciones de emergencia que han afrontado estos cantones a causa de los distintos desastres naturales que se han presentado en el pasado (principalmente inundaciones por huracanes).

A pesar de que esta Sede Regional ha vislumbrado un invaluable esfuerzo por parte de los/as representantes de las instituciones públicas de organizarse, programar y coordinar de manera efectiva las labores para la prevención de riesgos y la atención de las emergencias, se denota que aún no existe una sensibilización suficiente y verdaderamente arraiga ni entre las y los

funcionarios de esas mismas instituciones ni entre la población en general de ambos cantones.

El nivel de compromiso y dedicación demostrada no es suficiente –según valoración de esta Sede– si se toma en cuenta los estragos económicos y en infraestructura que estos eventos han ocasionado en las comunidades.

Dentro de las sesiones de trabajo de los comités,⁷ no siempre se cuenta con la presencia de las o los representantes de todas las instituciones; además, en algunas ocasiones asisten distintos representantes, por lo que no se da una efectiva continuidad a los procesos y temas previstos en la agenda. Además, algunas representaciones se limitan a discutir o plantear vías y mecanismo de intervención en lo correspondiente a sus competencias y funciones, por lo que se dificulta una verdadera integración. Ante tal escenario, la Sede Regional se ha incorporado al Comité Local de Emergencias de Corredores y trabaja por formar parte del Comité de Golfito, con el objetivo de colaborar con la fiscalización de la labor de aquellas instituciones menos comprometidas (de manera factual) en la debida coordinación de este tipo de tareas. Igualmente, para cooperar con lo que así dispongan los miembros activos de cada comité, evidentemente, dentro del marco de las funciones y competencias de la Defensoría de los Habitantes (control del funcionamiento del sector público).

Esta tarea en la que se trabaja desde hoy, se considera puede contribuir significativamente a maximizar la preparación y coordinación de lo que se refiere al resguardo de la integridad física de la población ante una determinada situación de emergencia.

• **Otros retos**

Se visualizan deberá afrontar esta Sede Regional, se distinguen dos principalmente. El primero, la apatía de la población para participar en las actividades que organizan las instituciones y donde se les ofrece información y formación en distintos temas y para distintos fines; y, el segundo, el desconocimiento de todavía un importante número de la población de la circunscripción territorial de la Sede, precisamente respecto de su existencia, las labores que realiza y las vías con que cuentan para solicitar sus servicios.

Definitivamente, retomando de algún modo lo ya planteado sobre el ser *maestros de Derechos Humanos*, es sobre los objetivos, metas y actividades que se programen y cumplan en atención a la función de la Defensoría como promotora, divulgadora y educadora

en derechos humanos, donde recaerá la principal responsabilidad de poder hacer frente de manera exitosa a estos dos retos.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción
- Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)
- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

De previo, cabe mencionar que durante los primeros dos meses y medio de labores de esta Sede Regional, un importante número de habitantes se ha acercado de manera personal y solicitado vía telefónica, una orientación o la intervención de la Defensoría ante una situación o hecho que a su parecer vulnera sus derechos fundamentales e intereses.

Se reconoce en la experiencia que la Sede pueda obtener en estos primeros pasos como órgano posicionado de manera directa y permanente en la Región, el principal sustento o cimiento a partir del cual consolidar a la Defensoría de los Habitantes dentro del acontecer institucional como un órgano que cumple de manera efectiva y oportuna su rol de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la legalidad, la moralidad y la justicia.

Solicitudes de intervención por Mes	
Marzo	32
Abril	52
Mayo	3

Sobre lo detallado a continuación, es importante acotar que las solicitudes de intervención (SI) contabilizadas son las comprendidas en el periodo que va del 4

⁷ De manera particular el de Corredores que es con el que actualmente se trabaja más directamente.

de marzo al 2 de mayo de 2008, en virtud de lo cual, considerando la tendencia demostrada de 20 solicitudes de intervención más en el mes de abril que en el mes de marzo, se puede afirmar que día a día son –y posiblemente serán– más las personas que conocen de la presencia de la Sede en la zona y que se acercan para plantear sus denuncias y consultas.

Solicitudes de intervención por Cantón

Corredores 42, Coto Brus 15, Golfito 24, Otros 6

Respecto del cantón de procedencia de las y los habitantes que presentan sus solicitudes de intervención en la Sede del Sur de la Defensoría, se denota la afluencia principalmente de personas que habitan en el cantón de Corredores, lo cual encuentra su explicación en el hecho de que en ese cantón se ubica la Sede y, por esta razón, tienen mayor acceso y conocimiento de la presencia de la Defensoría en la zona. No obstante, es en lo absoluto despreciable la magnitud de la cantidad de habitantes provenientes de Coto Brus y Golfito, que están acudiendo a la Sede en busca de la intervención de la Defensoría ante una situación o hecho en particular.

Otro dato destacable es el detallado como “Otros”, el cual representa en su totalidad las y los habitantes que residen en otros cantones ajenos a la circunscripción territorial de la Sede del Sur (todas las personas son del cantón de Osa, el cual compete a la intervención de la Sede Brunca) y que se han acercado a esta sede para obtener los servicios de la Defensoría. En estos casos, cuando lo expuesto por el o la habitante lo amerita, se le remite a la Sede Brunca para que sean la compañera y compañeros de esta Sede quienes intervengan en lo correspondiente.

Solicitudes de intervención por Recepción

Carta 1, Personal 62, Telefónica 34

Existen dos importantes valoraciones que acotar respecto de lo observado los datos anteriores. En primer lugar, se denota la preferencia de las y los habitantes de Corredores, Coto Brus y Golfito por plantear sus consultas y/o denuncias ante la Defensoría de manera personal, lo cual implica, a su vez, un gran esfuerzo considerando las limitaciones y dificultades en tiempo y dinero que esto significa. Se subraya esta preferencia como una importante justificación para el proceso de regionalización de este órgano defensor, pues se vuelve necesario respetar las costumbres, tradiciones y prácticas de socialización de la población; en este caso en particular, su inclinación por tratar los asuntos de su interés de manera personal y directa.

En segundo lugar y relacionada con las limitaciones económicas arriba señaladas y rescatando lo vislumbrando en el Índice de Desarrollo Humano segregado por cantones, evidentemente el acceso a la tecnología en esta Región es uno de los más bajos, razón por la cual la utilización de Internet o de un fax, para plantear las solicitudes de intervención no tienen mayor representatividad dentro de la estadística, como sí lo es por ejemplo en el caso de la Sede Central, e incluso de otras sedes regionales.

Solicitudes de intervención por Sector

Público 87%, Privado 13%

A partir de los datos reflejados en el gráfico donde se detallan las solicitudes de intervención planteadas por las y los habitantes según el sector denunciado, podría afirmarse que la población de los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito, tiene una claridad bastante amplia respecto del ámbito de competencia del órgano defensor, en vista de que las denuncias referentes al sector privado representa apenas el 13% del total de solicitudes; es decir, una considerable mayoría ha requerido orientación o intervención en asuntos referentes al sector público.

Entidades más denunciadas

CCSS 23, MEP 7, ICAA 7, Otros 10

Precisamente, en ese sentido se evidencia en el siguiente gráfico sobre principales entidades denunciadas, cómo la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS; servicios de salud, pensiones), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), son las instituciones respecto de las cuales las y los habitantes más requieren la intervención de la Defensoría. De manera especial, es importante subrayar cómo la demanda porque los servicios brindados por parte de la CCSS sean más oportunos y efectivos triplica (23 casos) las otras dos entidades con más denuncias (7 casos cada una).

Solicitudes de intervención por Género

Masculino 47%, Femenino 53%

Sede Regional Atlántica

I. Introducción.

La Defensoría de los Habitantes, como producto de la necesidad de la sociedad costarricense por encontrar un mejor nivel de vida, ha visualizado en su plan de regionalización la materialización de un importante propósito de llevar la Institución a todos los rincones del país partiendo de la información como base de la participación ciudadana para el cambio.

La defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes llevó al nacimiento de esta Sede Regional en el cantón central de Limón con el equipamiento mínimo necesario para empezar la labor de promover la legalidad, la moralidad y la justicia como también el Buen Gobierno que debe llenar las expectativas de las y los habitantes de esta extensa área de competencia.

A la Regional del Atlántico, le corresponde atender por competencia territorial los seis cantones de la provincia de Limón que por su naturaleza y origen y por su cultura, social, económica, étnica y geográficamente, son áreas muy distintas entre sí y requieren de una atención muy distinta y personalizada de los funcionarios ahí destacados. Estos cantones son Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina y Guácimo.

En esta región, en las áreas urbanizadas predominan las denuncias y quejas contra los abusos de la administración municipal en cuanto al problema de los cobros excesivos de impuestos y patentes, pero también se presentan quejas sobre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por asuntos de pensiones y mala atención a pacientes, entre otros. De igual forma, se presentan denuncias contra la Dirección General de Migración y Extranjería por mala atención a la po-

blación nicaragüense que construyeron las fincas de banano y piña.

En las áreas más rurales de la región, predominan las denuncias por la falta de agua potable en los caseríos, la contaminación por agroquímicos y conflictos por la tenencia de tierras que en el primer caso, recae sobre ineficiencias del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el segundo caso por los problemas que condicionan la toma de decisiones para las asignaciones de tierras.

Distribución de la población de la Región Brunca y Pacífico Sur, por cantón, por kilómetro cuadrado

Cantón	Población	Extensión Km ²	Densidad Hab/Km ²	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

Fuente INEC. Censo 2000

II. Casos relevantes.-

Como la Ley de la Defensoría hace prevalecer las gestiones informales para atender una denuncia, debe destacarse el uso del teléfono como medio importantísimo de trabajo que propiciar soluciones a los problemas más complejos que se presenten y que normalmente requieren de una atención inmediata. En este sentido, muchos de los casos que son planteados han sido tramitados y resueltos por la vía telefónica, es decir, mediante las gestiones informales. Esto de-

muestra que las posibilidades de actuación institucional otorgadas por la Ley n.º 7319 –trámite sumario e informal– resultan eficaces.

En esta Sede Regional, las y los habitantes acuden en busca de ayuda, fundamentalmente por problemas con los gobiernos locales (municipalidad, CCSS, entre otros), en especial por trámites de servicios que se cobran y no se brindan, solicitudes de pensiones no resueltas y mala praxis. También se atiende una considerable cantidad de denuncias contra el servicio que brinda AyA y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), por tarifas excesivas. Han sido denunciados, también, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), por burocracia o mala atención.

Luego siguen, una serie de denuncias que tienen que ver con asuntos de orden ambiental y social en relación con intereses, más difusos que individuales, que son de difícil solución porque requieren muchas veces de la intervención de varias instituciones y donde, por lo general, no se dispone de presupuesto para esos asuntos fuera de su programación. A continuación, varios casos relevantes que han sido atendidos y resueltos por esta Sede Regional.

¡Necesito atención médica!

Una habitante llama llorando porque tiene un bocio creciente y doloroso. Indica que ha tratado por todos los medios de lograr que su médico en la CCSS le fijara una fecha lo más próxima posible para la operación y no tuvo éxito. Recurrió a la Defensoría pues en este caso, el hospital Tony Facio le estaba violentando su derecho a una atención médica pronta y cumplida porque tenía mucho dolor y le daban largas a su atención con argumentos como falta de presupuesto, de espacio, pacientes adelante de ella, etc. A través de gestiones telefónicas, la señora se sintió aliviada por la atención recibida y además, se logró que la trasladaran a un hospital en San José viendo la posibilidad de que allá podría lograr su objetivo de una manera más rápida.

La señora fue atendida en San José y agradeció la intervención de la Defensoría. No logró una fecha pronta para su cirugía, porque le tocaba solicitar ese servicio en Limón y no podían darle prioridad, pero por la insistencia de la gestión realizada por esta Regional, le fijaron un mes más próximo para la operación, fecha que a la interesada le pareció mucho tiempo, pero un logro.

¡No me quieren operar!

Una habitante paciente del Hospital Tony Facio, denunció que había sido víctima de negligencia de parte del doctor que la debió operar pero que se negó a hacerlo. El médico argumentó que ella no había cumplido con aportar un donador de sangre, lo cual es requisito en ese Hospital para tener derecho a una operación. En este sentido, si bien quienes se van a operar deberían donar o aportar un donador de sangre para garantizar el abastecimiento del banco de sangre, no es un requisito para que una persona reciba una intervención quirúrgica en ningún hospital de la CCSS.

Por ello, la Sede Regional de la Defensoría, se comunicó con la Dirección Médica del Hospital Tony Facio, donde el subdirector manifestó que el médico que se negó a operar a la señora es muy problemático y que le dijéramos a la paciente que fuera a buscarlo a él directamente al hospital para atender su asunto en forma personal. El asunto se resolvió luego satisfactoriamente.

¡Protejan el ambiente, por favor!

El interés urgente de la población en procura de que se proteja el ambiente ha sido atendido por esta Sede Regional. Como ejemplo podemos mencionar en el cantón de Talamanca voces denunciando la tala indiscriminada de árboles, la desprotección de las reservas naturales. De igual forma, ha sido de especial interés de los y las habitantes, por sus consecuencias ecológicas, el proyecto de marina que promueve un grupo de empresarios de la parte sur de la provincia.

Asimismo, se han planteado consultas por la contaminación con agroquímicos utilizados producciones agrícolas (bananeras, piñeras, por ejemplo) y en toda la región, acerca de la falta de agua potable en muchas de las comunidades.

La contaminación de los mantos acuíferos en Matina, la amenaza de las inundaciones y la falta de respuesta oportuna de las autoridades respectivas, han sido también temas conocidos por esta Sede Regional.

¡Necesito mi cédula de residencia!

También es importante señalar que si bien no todos los problemas se pueden resolver por teléfono, existen otras alternativas como acudir personalmente a la institución denunciada o remitir un oficio solicitando el informe correspondiente. Lo importante es la buena disponibilidad de los y las funcionarias para que se resuelva algún problema en particular. En este sentido, vale mencionar un caso de una habitante quien en 2007, denunció que las autoridades de Migración de

Limón aún no le renovaban su cédula de residencia, trámite que había iniciado muchos meses atrás.

Debe destacarse que esta Sede Regional, tramita una veintena de casos de extranjeros que no reciben la atención aceptable a sus necesidades de obtener sus documentos en forma y tiempo, por lo tanto este caso es un reflejo de todos los demás y en consecuencia tipifica una problemática muy sentida en nuestra comunidad.

La Dirección de Migración y Extranjería de Limón, respondió reiteradamente que no tenía ni el equipo ni el personal suficiente para brindarle a los/as usuarios/as la atención que requerían, por lo que remitían los expedientes a San José donde los extravían y se pierde la gestión. Por ello, se extiende un documento que dice que la cédula de residencia está en trámite y que próximamente se entregará el documento correspondiente. Pero transcurrió el tiempo y no se resolvía nada, además de que para el trámite de renovación los solicitantes deben pagar hasta 50 dólares en forma reiterada, ya que desde el año 2000 están tramitando ese documento.

Ante la negligencia de la Dirección General de Migración y Extranjería y la falta de una respuesta razonable a la petición de la habitante, ésta decidió presentar un recurso de amparo.

III. Otras formas de intervención.-

Como la Defensoría debe estimular la participación democrática y activa de las personas en el proceso de protección y promoción de sus derechos e intereses de las y los habitantes que les son consagrados en la Constitución, las leyes de la nación y demás instrumentos normativos, no debemos sustituir a ninguna persona en su deber de actuar a favor de la justicia y el derecho que les asiste. De esta forma, la Regional ha coadyuvado para que las y los habitantes recurran a otras instancias donde se obligue a las instituciones a valer sus derechos, ya sea a través del Poder Judicial o por medio de un recurso de amparo.

Ejemplo de ellos son las resoluciones n.º 2007-016965 y n.º 2007-017543, ambas de la Sala Constitucional.

Por otra parte, se destaca la participación con la comunidad de Puerto Viejo en la histórica reunión con el Concejo Municipal en pleno por el problema surgido por la construcción de un proyecto de marina en Playa Negra de esa comunidad.

De igual forma, el proceso de concesión y construcción en los puertos de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

impulsado por el actual gobierno, ha generado varias denuncias de habitantes y trabajadores de Limón lo que nos ha exigido una intervención racional y conciliadora entre los diferentes sectores en pro y en contra de los proyectos, siempre procurando la legalidad, la justicia y el bienestar de todos/as especialmente de los/as más débiles.

IV. Conclusiones y desafíos.-

A la luz de lo producido durante estos 15 años de experiencia de la Defensoría de los Habitantes en el marco de la institucionalidad costarricense, se ha promovido en la Región la búsqueda de la legalidad, la justicia y la moralidad en las actuaciones de las y los funcionarios públicos.

En el caso concreto, como Oficina Regional son cinco años los que llevamos funcionando. Este tiempo ha servido para darnos cuenta de la importancia de defender sus derechos e intereses que constantemente son violentados por la burocracia que existe en la mayoría de las instituciones que conforman el sector público y que se aprovechan en muchos casos de la humildad y sencillez de la persona. En efecto; el sector público presenta una serie de limitaciones que dificultan la agilización de los servicios que se brinda a la población: de personal para afrontar la creciente demanda de las y los habitantes, de falta de equipamiento de las oficinas y mantenimiento oportuno del equipo existente, por ejemplo.

Por ello, le garantizamos a las y los habitantes nuestra intermediación para lograr una solución a sus quejas, facilitamos respuesta y educamos para empoderarlos/as en sus derechos y la forma de defenderlos. Además, en algunos casos se brindado acompañamiento hasta la institución denunciada pues con el simple hecho de identificarnos rápidamente se resuelve el problema, lo que demuestra la efectividad de la *magistratura de influencia*.

La experiencia de estos cinco años de la Sede Regional, nos habla de la necesidad que tenía la población de protegerse del abuso del poder de funcionarios/as públicos/as. En 2007, en concreto, han crecido las consultas de parte de la población más vulnerable en razón de su condición económica y social; los diferentes sectores de las comunidades han planteado sus posiciones respecto a varios asuntos que afectan la esfera económica, ecológica, social y política de su entorno.

El gran reto para el 2008 es, a través del esfuerzo de todos/as, y considerando la inestimable experiencia institucional, continuar defendiendo y promoviendo los derechos de las y los habitantes, educándoles para

propiciar un nuevo concepto de democracia en la que hoy las personas deben dejar de ser expectantes para convertirse en protagonistas de primer orden.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción
- Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)
- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

Solicitudes de intervención por Mes

Enero	147
Febrero	117
Marzo	85
Abril	119
Mayo	122
Junio	134
Julio	99
Agosto	88
Setiembre	150
Octubre	85
Noviembre	94
Diciembre	48

Solicitudes de intervención por Cantón

Limón	714
Guácimo	5
Talamanca	44
Siquirres	42
Pococí	40
Matina	55

Solicitudes de intervención por Recepción

Personal	790
Telefónica	111
Otros	9

Solicitudes de intervención por Sector

Público	271
Privado	639

Entidades más denunciadas

Privadas	314
Otras	100
IMAS	54
Comisión del Consumidor	90
Hospital Tony Facio	66

Solicitudes de intervención por Género

Masculino	48%
Femenino	52%

Sede Regional Brunca.-

I. Introducción.-

La Sede Regional de la Defensoría de los Habitantes en la Región Brunca, fue constituida en el mes de diciembre de 2003 con el propósito de atender de forma directa y expedita a los distintos segmentos de la población que residen en la zona sur del país.

Con ello se pretende el acercamiento de esta entidad de control de legalidad, justicia y moralidad sobre la actividad administrativa del sector público, a favor de la población rural y costera que se asienta en la zona de influencia de esta unidad regional y su enfoque en la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Desde esa perspectiva, se ha planificado y orientado la acción de acuerdo a la atención de segmentos de la población que ha sufrido históricamente la desatención por parte del aparato público. Además, no existía anteriormente la posibilidad de las y los habitantes de plantear de forma directa y personalizada sus inquietudes, disconformidades o manifestaciones sobre el funcionamiento del sector público.

Así pues, la Sede Regional Brunca fue creada con el ideal de satisfacer las necesidades de la zona sur del país. Al efecto, su ámbito de competencia geográfica estaba conformado por los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus. A raíz de las distancias que existen entre la cabecera de un cantón a otro, se creó la decisión de crear otra oficina para llegar más directamente a la población y brindar la mejor atención posible a un territorio que comprende 9534.09 kilómetros cuadrados. De esta forma, la Regional Brunca tiene su asiento en el distrito de San Isidro de El General, Pérez Zeledón, y la otra oficina, que dependía directamente de aquella, se estableció en Guaycará (Río Claro) de Golfito.

Con posterioridad la oficina se Golfito se cerró pero se abrió otra Sede Regional con asiento en Ciudad Neilly, Corredores, creando de esa manera una Sede Regional independiente, misma que está enfocada a la atención específica de los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito. El propósito, como es claro, es más ambicioso.

Sobre el particular, es importante destacar la distribución de la población, por cantón, por kilómetro cuadrado.

II. Casos relevantes.-

Considerando el organigrama de la Defensoría de los Habitantes y la forma como se aborda la defensa de los derechos humanos según la especificada, a continuación se exponen los principales problemas detectados según la competencia de las direcciones de defensa.

Dirección de Defensoría de Mujer:

- Violencia doméstica intrafamiliar
- Pensiones Alimentarias
- Hostigamiento Sexual

Dirección de Protección Especial:

- Asuntos indígenas
- Abuso policial
- Privados de libertad
- Atención grupos vulnerables

Dirección de Calidad de Vida:

- Diferentes formas de contaminación (sónica, ambiental, sobre cuencas hidrográficas, por ejemplo)
- Prestación de servicios de salud, enmarcado dentro de la seguridad social y el Instituto Nacional de Seguros
- Calidad y acceso a vivienda de interés social

Dirección de Control de Gestión Administrativa:

- Régimen municipal
- Zona marítimo terrestre
- Red vial
- Seguimiento de trámites administrativos

Dirección de Asuntos Económicos:

- Tarifas de servicios públicos,
- Transporte público remunerado de personas.

Dirección de Niñez y Adolescencia:

- Derecho a la educación
- Adecuaciones curriculares
- Resguardo laboral de menores de 15 años de edad

A partir de la puesta en marcha de la Sede Regional Brunca, se ha notado un aumento paulatino en las denuncias contra entidades públicas, respecto de las denuncias planteadas contra sujetos de derecho privado. Al efecto, se debe señalar que las instituciones que aparecen dentro de los registros, con mayor número de consultas son las siguientes:

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Gobiernos locales
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Ministerio de Educación Pública (MEP)

Algunos casos emblemáticos se exponen a continuación, indicando de previo, que la labor de control realizada por la Sede en relación con municipalidades, ministerios, entidades autónomas y semiautónomas, por ejemplo, ha permitido que la actividad administrativa se adecue, dentro del marco de la legalidad, a las necesidades y requerimientos de la población, lo cual supone también, propiciar la justicia en las actuaciones de las y los funcionarios públicos.

La constante queja sobre los servicios de salud.

Las denuncias presentadas se han focalizado en primera instancia en los servicios médicos que presta la CCSS mediante los hospitales asentados en la Región Brunca; entre estos:

- Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, San Isidro de El General, Pérez Zeledón, San José
- Hospital Tomás Casas Casadejus, Ciudad Cortés, Osa
- Hospital de San Vito, Coto Brus
- Hospital de Golfito, Golfito
- Hospital de Ciudad Neily, Corredores
- Clínica de Buenos Aires, Buenos Aires

En segundo lugar, las quejas versan 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 médicos, enfermeros/as y personal de apoyo hacia los pacientes internados o que requieren atención médica ambulatoria, además de la deshumanización en el trato y atención que se brinda tanto a las personas aseguradas como a quienes no lo están.

Otros de los problemas que se denuncian, son la tardanza en el acceso a citas de valoración médica por parte de médicos especialistas, problemas de índole laboral entre funcionarios de los mismos centros hospitalarios con las Jefaturas y Dirección Médica, además de dificultades en el acceso a medicamentos. En cuanto a los servicios administrativos, se debe hacer énfasis en las constantes denuncias por la falta de agilidad y de información que se presentan al momento en que un/a habitante gestiona o solicita el acceso a una de las pensiones contempladas tanto en el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte como en las del Régimen No Contributivo.

En ese sentido, se debe incorporar la tardanza en la elaboración de estudios de trabajo social y de resolución que impiden al/la administrado/a obtener pronta resolución sobre el trámite administrativo seguido en relación con su solicitud.

De nuevo la educación en la picota.

La situación en cuanto al Ministerio de Educación Pública (MEP), ha sido un asunto que varía dependiendo del calendario escolar. Por eso, a principios de año, se producen más solicitudes de intervención y se centró en la falta de matrícula de estudiantes en algún centro de enseñanza para iniciar o continuar sus estudios, tanto de primaria o de secundaria.

Posteriormente, se presentaron problemas originados en la falta de aplicación de adecuaciones curriculares

a estudiantes que, por su condición, requieren ajustes dentro del temario de estudio. La falta de una reglamentación y políticas claras en la confección de los estudios correspondientes por el Departamento de Educación Especial, al que corresponde efectuar esas valoraciones de forma individual, produce una afectación en la continuidad del estudiante dentro del sistema educativo formal.

Otra situación presentada en cuanto a desavenencias con el MEP, es la que se refiere a la falta de pago del salario a las y los docentes, las cuales han desembocado en un claro perjuicio en la economía de estos y de sus grupos familiares.

La Sede Regional ha conocido casos de profesores/as que no se les ha depositado el salario incluso por más de seis meses, para lo cual se han hecho gestiones administrativas o recomendar la interposición de acciones ante la jurisdicción constitucional con el ideal de proteger los derechos que rigen en torno al derecho al trabajo.

Para finalizar este apartado, se evidencia constatación de desatención de la Dirección de Personal del MEP de la jurisprudencia constitucional, relacionada con el despido o la variación de las condiciones laborales de funcionarios/as que se encuentran en una relación de interinato en el aspecto laboral. Así, por ejemplo, se produce el cese de funciones de un interino por otro interino, en afectación a los principios y derechos constitucionales que según jurisprudencia de la Sala Constitucional, tiene limitaciones.

Dilación en el IMAS.

En el tiempo que tiene de haberse constituido la Sede Regional Brunca, ha determinado, desde la perspectiva y posicionamiento local, la situación que se presenta actualmente en la labor de apoyo social que desarrolla el IMAS en procura de mejorar y atender las necesidades de las personas de escasos recursos económicos. En ese sentido, en informes de labores anteriores se ha indicado la demora existente en esa institución debido a la falta de aplicación de las fichas de información social por parte de las pocas trabajadoras sociales dedicadas al desempeño de esa labor.

La confección de esas fichas, denominadas con las siglas (FIS), ha provocado un atraso importante en la entrega de subsidios económicos o ayudas a personas que así lo requieren a partir de su condición socioeconómica. Esa situación se origina en la falta de personal con experticia, tiempo y capacidad necesaria para la confección de las mismas. Recientemente, el problema ha ido solucionando con la presencia de estudiantes de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR), quienes han apoyado en la

elaboración de las mismas. La disyuntiva actual, se orienta entonces al plazo que debe esperar el/la posible beneficiario/a para que esa información sea incluida dentro del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO).

En algunos casos esa inclusión informativa debe esperar hasta cuatro meses de tiempo para proceder a la digitación de datos, tiempo que a todas luces, es perjudicial en la atención de las necesidades y requerimientos de segmentos de la población que requieren apoyo gubernamental.

Fallas en las comunicaciones.

Es un tema de bastante recurrencia en la región Brunca, la diversidad de problemas con el Instituto Costarricense de Electricidad, en virtud de tres cuestiones derivadas de los servicios de telefonía fija residencial:

- La falta de instalación de nuevas líneas telefónicas a pesar de haber trascurrido varios años desde su solicitud, ocasionado problemas de incomunicación. En este sentido, las acciones desarrolladas por el ICE–Telecomunicaciones han sido bastante pobres en la ampliación de la oferta telefónica en detrimento de la conexión de nuevos usuarios.

Es claro que en la época actual de las telecomunicaciones surge la necesidad de mantener contacto vía comunicación con las demás personas. El problema es que se ha brindado una prioridad casi absoluta a la telefonía celular, en detrimento de la telefonía fija que por sus características, mantiene un costo menor para al usuario en cuanto a la utilización del servicio.

- Se agrega el problema de las constantes solicitudes de intervención donde se indica que las llamadas desde teléfonos fijos, son interrumpidas ocasionando la discontinuidad en la prestación del servicio público. El malestar generalizado es además del punto recién indicado, la demora en la reposición de las tarjetas de red que se requieren cambiar constantemente debido a las condiciones climáticas que imperan en la zona. En ese sentido, el servicio es reconectado, en algunos casos, varios días después de haber faltado la comunicación telefónica.

- En concordancia con el punto anterior, se está ocasionando un detrimento económico a las y los habitantes en virtud de la facturación por concepto de consumo del servicio público que no se detiene

o modifica de acuerdo al uso del mismo, motivo por el cual los recibos por concepto tarifario no valoran el tiempo de discontinuidad sufrido por la persona.

Actualmente se coordina el traslado de esta situación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para efectos del eventual cobro indebido por parte del Instituto.

Trabas en los gobiernos locales.

La situación y la relación que mantienen las y los habitantes con los gobiernos locales 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, trámites que deben efectuar o recibir los/as administrados/as; entre estos, cobros de servicios municipales, recolección de basura, procesos administrativos, fiscalización municipal, garantía de libre tránsito en vías públicas municipales, y otro tipo de cuestiones, no son atendidas con la prontitud y celeridad que permitan al/la interesado/a una pronta resolución a su requerimiento o al menos una respuesta.

En ese sentido, se deben enumerar tres áreas en las que las corporaciones municipalidades han incumplido o no han ejercido la fiscalización que les corresponde, además de que no ha existido información oportuna, en detrimento de los derechos e intereses de las y los habitantes:

- Plan de zonificación y regulación cantonal
- Desalojo de la zona marítimo terrestre
- Gestiones y solicitudes administrativas

Omissiones de respuesta: falta a deberes legales y a normas mínimas de urbanidad.

Dentro del marco de las acciones desarrolladas por parte de esta Oficina Regional, se han desarrollado una serie de estrategias con el fin de atender las denuncias que versan sobre omisión de respuesta. De esta forma, la Sede Regional ha realizado gestiones, tanto en el ámbito informal como formal, con el ideal de obtener respuesta por parte de la entidad pública sujeta de control.

Cabe aclarar, que previo a la intervención de la Defensoría, se cuenta con una copia de la gestión realizada por la persona ante la entidad pública. Al

efecto, se solicita como soporte para el abordaje de la solicitud de intervención que la nota planteada por la persona interesada, tenga el sello de recibido o colilla de fax que compruebe el envío de la correspondencia. En el caso específico de la gestión informal, se procede a contactar telefónica o personalmente al funcionario que tramita el caso y se le recuerda la obligación de brindar respuesta y de las responsabilidades en que podría incurrir en caso de limitarse ese derecho.

Si se trata de un trámite formal, se notifica a la institución correspondiente que se ha presentado la queja ante la Sede y se solicita al/la funcionario/a brindar respuesta acerca de la solicitud previamente efectuada por el/la habitante.

Para finalizar, existen casos en los que una vez atendidos y analizados, se está en presencia de una violación a derechos constitucionales, por lo que se procede a brindar asesoría en casos muy concretos –y en los menos– con el ideal que la persona presente un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

III. Otras formas de intervención.-

El programa de “Puertas Abiertas” y las actividades de coordinación interinstitucional ha permitido la atención de solicitudes de intervención en el mismo acto y la capacitación de diferentes actores (sujetos públicos y privados) para lo cual ha sido necesaria la coordinación con diferentes instancias de la administración activa obteniendo, de esa manera, resultados favorables que han permitido la solución integral de asuntos puestos al conocimiento de la Regional.

De conformidad con la atención y capacitación que ha brindado la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes en este año de labores, se debe indicar que las actividades de promoción y divulgación de derechos se han enfocado y orientado a cubrir los segmentos más vulnerables de la sociedad. En ese sentido, se han identificado y realizado las siguientes acciones.

Capacitación en defensa de la integridad física de las niñas, niños y adolescentes

El esfuerzo ha estado orientado a brindar una adecuada divulgación acerca de los derechos de las personas menores de edad, mediante la utilización de espacios creados por los distintos centros educativos de enseñanza pública. El ideal de esas acciones es brindar información de primera mano a esta población sobre los derechos y normas que los cobijan así como las medidas y acciones para proteger sus intereses. De la

misma manera, se efectuaron actividades en los cantones de Pérez Zeledón y Buenos Aires.

Capacitación a docentes sobre procedimientos educativos

Las solicitudes de intervención por parte de estudiantes del sistema educativo formal y padres de familia, por las inadecuadas aplicaciones de medidas disciplinarias correctivas en contra de la permanencia y continuidad de los/as estudiantes que asisten regularmente a lecciones, ha ocasionado la necesidad de desarrollar charlas que promuevan y orienten al personal docente y administrativo a realizar sus actos de conformidad con los principios constitucionales, entre los que se incluyen el debido proceso y el derecho de defensa.

Talleres de participación y rendición de cuentas en coordinación interinstitucional

En reciprocidad con la estrategia de coordinación interinstitucional se ha pretendido crear alianzas con el fin de buscar una solución expedita a las necesidades y requerimientos de los/as habitantes.

Al efecto, se ha utilizado como instancia de participación y de coordinación los consejos regionales, compuestos por los/as directores/as y coordinadores/as regionales, con el ideal de buscar una atención expedita a los requerimientos y necesidades previamente establecidos.

A partir de esas instancias, la Sede Regional se asienta, en mayor medida como una instancia de control de la legalidad sobre la actividad administrativa del sector público.

Charlas sobre las funciones de la Defensoría y mecanismos de defensa

De conformidad con el lema “*los mejores defensores de nuestros derechos somos nosotros mismos...*”, la Sede Regional ha reforzado el concepto de participación ciudadana y rendición de cuentas, por lo que surge vital importancia el interés de hacer de la persona sujeto activo en su relación con las entidades que conforman en el sector público. Se orienta a las y los habitantes para que ejerzan sus derechos ante las instancias públicas y se insiste en su derecho de obtener pronta respuesta a los requerimientos formulados.

Derechos Humanos y Discapacidad

Las acciones efectuadas en el presente año de labores se han orientado a brindar a las personas con

capacidades diferentes, más que una explicación de los derechos y alcances de la Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, pues se les ha educado para que conozcan y exijan las condiciones que debe desarrollar tanto la empresa privada como pública con el ideal de incluir de forma expresa a este segmento de la población.

Se han efectuado talleres en el Centro de Enseñanza Especial de Pérez Zeledón con el fin de orientar y recibir solicitudes de intervención acerca de las violaciones y discriminaciones que sufren.

Población Indígena asentada en la Región Brunca

En el espacio territorial que ocupa la Sede Regional Brunca se destacan por su etnia, los siguientes grupos indígenas: Borucas, Teribes, Bribris y Ngöbes. La visita a distintos territorios se ha efectuado de conformidad con la presentación en la corriente legislativa de la Ley de Desarrollo Autónomo de Pueblos Indígenas. Además, se han realizado actividades donde se ha tratado de orientar la actividad administrativa del sector público, a las necesidades de este segmento de la población. La actuación institucional se ha enfocado a la defensa de los derechos denominados de consulta, participación y autodeterminación que se encuentran incluidos en los convenios internacionales, especialmente el Convenio 169 de la OIT.

Acercamiento con las Contralorías de Servicios del Poder Judicial en la Región Brunca

De conformidad con las actividades y reuniones coordinadas por la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, se debe indicar que, a la fecha, la Sede Regional participa en forma activa en las reuniones tendientes a facilitar el acceso de los/as usuarios/as del servicio de del Poder Judicial en la Región. De esta forma, se utiliza ese espacio para transmitir las disconformidades existentes entre las y los habitantes con los servicios que brinda ese poder de la República. Lo anterior con el fin de solicitar y aplicar las medidas correctivas que sean necesarias en procura de la satisfacción del interés colectivo e individual, en el menor tiempo posible.

Merece resaltar además, la capacitación en Bahía Ballena de Osa, acerca del manejo del recurso hídrico, protección, legalidad y financiamiento, en coordinación con varias instituciones públicas, entre ellas, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

En concreto, se capacitó con el fin de actualizar a miembros de distintas asociaciones de acueductos rurales (ASADA's) en relación con todo lo concerniente

a la idónea prestación del servicio de agua potable.

IV. Conclusiones y desafíos.-

La experiencia desarrollada por esta Sede Regional en sus cinco años de existencia y considerando las labores realizadas, comprueban que la decisión de regionalizar los servicios que ofrece la Defensoría de los Habitantes ha permitido que las personas cuenten con un espacio para interponer sus denuncias y recibir la atención debida a cada una de sus solicitudes de intervención.

En este sentido, la Sede Regional ha pretendido, como eje central de su accionar, la concienciación sobre el derecho de petición con el ideal de crear una cultura de participación ciudadana y de rendición de cuentas que permita a las personas intervenir como sujeto activo ante la Administración Pública y recibir una pronta respuesta y cuando procede, una solución al problema que expone.

En el marco del 15 aniversario de la Defensoría de los Habitantes, la Sede Regional Brunca pretende la consolidación, aplicación y respecto, por parte de la administración activa, de la normativa jurídica y los principios que la informan. En ese sentido, es de vital importancia la adecuación del accionar administrativo de conformidad con las necesidades y características de las y los habitantes teniendo la justicia y la moralidad como norte de sus actuaciones, Para ello, se brindará una atención especial y expedita a partir de la optimización del recurso humano y tecnológico con el que se cuenta.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción
- Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)

- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

Solicitudes de intervención por Mes

Enero	136
Febrero	236
Marzo	180
Abril	121
Mayo	132
Junio	147
Julio	177
Agosto	120
Setiembre	118
Octubre	140
Noviembre	109
Diciembre	86

Solicitudes de intervención por Cantón

Pérez Zeledón 1425, Buenos Aires 96, Aguirre 13, Golfito 41, Osa 21, Corredores 28, Coto Brus 31, Otros 47

Solicitudes de intervención por Recepción

Personal 44%, Carta 1%, Fax 1%, Telefónica 3%, Otros 51%

Solicitudes de intervención por Sector

Público 1510
Privado 192

Entidades más denunciadas

IMAS 226, CCSS 189, Otros 33

Solicitudes de intervención por Género

Masculino 41%, Femenino 59%

Sede Regional Chorotega

Introducción.-

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes, tiene una competencia territorial conformada por los cantones guanacastecos de Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojancha.

La oficina está ubicada en la ciudad de Liberia, en un edificio histórico conocido como la antigua Casona de la Gobernación, el cual se constituye en punto de convergencia de la población en razón de sus amplios corredores externos y salones internos, dedicados principalmente al desarrollo de actividades cívicas y culturales. Esta ubicación, es favorable para el posicionamiento institucional y para la identificación de la Institución entre las personas usuarias; no obstante, se espera que en el mediano plazo la Sede cuente con un edificio propio, gracias a la donación de un terreno que hizo la comunidad a través de la Junta de Educación de Liberia centro.

La nueva ubicación no alteraría el funcionamiento porque el terreno adquirido se encuentra a poca distancia de la actual oficina, específicamente a un costado de la antigua Comandancia de Plaza de la Fuerza Pública, edificio igualmente histórico y emblemático que está destinado para constituirse en el Museo Regional de Guanacaste.

En relación con el contenido del presente informe anual, es causa de satisfacción el hecho de que se enfatice al tema del derecho de petición y pronta respuesta a nivel de la Defensoría en general, siendo que la promoción y divulgación de este derecho constitucional ha sido el eje y fundamento de la acción institucional de esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría, habiéndose acuñado para tal fin, el lema “cultura de la petición formal” que muy sabiamente ha sido complementado por la propia comunidad con el lema popular de “papelitos hablan”.

En el presente informe de la labor de la Sede Regional Chorotega, se analizará a partir del concepto del Buen Gobierno; verá el

funcionamiento que se ha observado en algunas de las instituciones públicas que con mayor incidencia, han sido objeto de las solicitudes de intervención de las y los habitantes.

II.- Casos relevantes.-

Durante el año 2007 y considerando la experiencia adquirida como instancia regional durante los pasados siete años de gestión, se ha observado y analizado el comportamiento institucional de algunas instancias públicas que han presentado históricamente algún grado de dificultad para el acceso a sus servicios por parte de las y los habitantes.

A continuación se exponen los más emblemáticos.

Asistencia social del Estado: poblaciones vulnerables sin respuestas y sin atención de sus problemas

• El acceso a los servicios del IMAS: falta de comprobantes de gestiones

Las personas solicitantes de la asistencia social del Estado a través del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se han acercado a esta Sede Regional de la Defensoría, expresando sus disconformidades por el rechazo en unos casos, por el atraso en la resolución de sus peticiones en otros y por la calidad de la atención que brindan las y los funcionarias del IMAS.

Se ha determinado que las personas solicitantes de asistencia social por parte del IMAS, no cuentan con un mecanismo de comprobación y seguimiento de la gestión planteada y para poder conocer el estado de sus solicitudes requieren la intervención de la Defensoría. En diferentes ocasiones y con motivo de la atención de casos particulares, esta Sede Regional ha solicitado información a la Gerencia Regional Chorotega del IMAS sobre la forma de registro de las solicitudes que reciben de las y los habitantes de la Región y se ha solicitado que informen sobre la

existencia de comprobantes de recibo de gestión que puedan ser entregados a cada persona interesada. Al respecto, desafortunadamente la Gerencia Regional del IMAS ha sido omisa en la evacuación de ese tipo de consultas y a lo sumo remiten informes lacónicos, que se refieren al estado general actual de determinados casos.

En atención con estas dificultades de acceso a los servicios del IMAS, la Sede Regional Chorotega de la Defensoría asesora a las personas para que presenten una solicitud formal. Para tal fin, se tiene preparado un formulario de petición que se pone a disposición de las y los habitantes que así lo requieran.

- **El acceso a pensiones del Régimen no Contributivo: dilación injustificada en perjuicio de habitantes**

También, durante el periodo anual objeto de este Informe Anual, se ha observado el comportamiento institucional de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en su competencia de administrar los fondos del Régimen No Contributivo (RNC) y su respectiva distribución por medio de pensión a personas en pobreza extrema de la Región Chorotega.

En ese sentido, se le dio seguimiento a un grupo de solicitudes de pensión del RNC presentadas, en algunos casos desde el año 2006, las cuales terminado el año 2007 no habían sido resueltas como en derecho corresponde.

Al respecto, se solicitó el informe correspondiente y se obtuvo el oficio N° CARNC-625-2008 emitido por la Comisión de Apelaciones del Régimen No Contributivo, dependencia de la Gerencia de Pensiones de la CCSS en San José. En este documento se evidencia la violación del precepto constitucional de justicia administrativa pronta y cumplida por cuanto, sin mediar justificación formal, transcurren meses y hasta años, para que las personas solicitantes reciban una resolución final.

Así las cosas, se estará proponiendo a la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes la apertura, de oficio, de una investigación para abordar la problemática.

Derechos de las y los consumidores: trabas en la presentación de denuncias

Otra institución en la que se observa una gestión que no cumple con las expectativas de servicio hacia las y los habitantes de la Región Chorotega, es la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) que presenta dificultades en la atención de quejas por violación a los derechos de las y los consumidores.

En ese sentido y entre otras cosas, esta Sede Regional ha podido observar que la Comisión Nacional del Consumidor incumple una disposición expresa contenida en los artículos 61 y 63 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, en los cuales se establece que, las denuncias de los consumidores que deban ser conocidas por la Comisión, deberán ser recibidas en cualquier oficina regional del Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), acudiendo a un procedimiento oral de recepción, el cual, una vez transcrito en memorial por las y los funcionarios de dicha instancia regional, será firmado por la persona denunciante para su inmediato traslado, como trámite formal, a la CNC en San José.

Así las cosas, las limitaciones de la tramitología que imponen las formalidades de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, se ven agravadas por la mencionada omisión en las instancias regionales del MEIC, en detrimento del derecho de las y los consumidoras de bienes y servicios, en una Región que se ha visto envuelta en un acelerado desarrollo material que supera la capacidad de reacción y defensa de las personas, frente a empresas proveedoras de bienes y servicios que toman ventaja de esa debilidad para favorecer sus intereses, en violación del derecho de las y los consumidores.

Al respecto, la Sede Regional Chorotega informa a las personas que acuden a consultar sobre sus derechos como consumidores/as, sobre los alcances de las mencionadas disposiciones legales, las cuales si fueran observadas por la autoridades del MEIC, facilitarían la protección de los derechos de aquéllos/as.

Adicionalmente, se estará proponiendo a la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes la apertura de oficio, de una investigación para abordar la problemática.

Derechos laborales: limitaciones en la atención de denuncias en la Inspección de Trabajo

Otro comportamiento institucional que se ha observado y analizado por parte de esta Sede Regional, es el que desarrolla el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de sus oficinas de inspección del trabajo. Al respecto, se ha podido observar la falta de recurso humano, material y logístico que presentan estas instancias de protección a los derechos de las y los trabajadores.

Las personas que acuden a las oficinas cantonales de la Inspección del Trabajo, ven limitadas sus posibilidades de atención, en vista de que únicamente se atiende público los lunes y los viernes de cada semana. Además, las posibilidades de lograr que se realice

una inspección al centro de trabajo denunciado son escasas por la falta de transporte y de recurso humano institucional.

Se tiene conocimiento de los esfuerzos que realiza la jefatura regional actual de esta instancia protectora de los derechos laborales, la cual asumió funciones a mediados del año 2007, pero también se tiene conocimiento de la falta de apoyo institucional que reciben para su función, por parte de la Dirección Nacional de la Inspección del Trabajo.

La Sede Regional solicitará a la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría la apertura, de oficio, de una investigación para abordar la problemática.

Derecho a un ambiente sano: negligencia en su garantía

- **Competencia del Ministerio de Salud: el recurrente problema de la contaminación sónica y las aguas servidas**

Dentro de la más alta recurrencia de solicitudes de intervención en la Sede Regional Chorotega, se encuentran las relacionadas con contaminación al ambiente humano, las cuales se polarizan en dos vertientes, principalmente; por un lado, las que se refieren a contaminación sónica y, por el otro, las que se refieren a la indebida disposición de aguas servidas.

En el primer caso, se ha observado poca eficiencia en las intervenciones de las respectivas oficinas de protección al ambiente humano, especialmente por la falta de equipo de medición sónica sin el cual, según se ha manifestado reiteradamente por parte de las y los funcionarios competentes de las diferentes áreas rectoras de salud, no es posible emitir una orden sanitaria en protección de la salud de personas afectadas por actividades como el karaoke y otros espectáculos y actividades públicas que se llevan a cabo en establecimientos comerciales donde regularmente se expende licor y alimentos hasta altas horas de la noche.

Esta Sede Regional tiene conocimiento de que para toda la Región Chorotega existe únicamente un aparato de medición sónica y esta limitación de equipo tecnológico, se ve agravada por la rigidez de los procedimientos de control que se aplican a los establecimientos infractores, notándose bajos niveles de exigencia en sus condiciones estructurales para la contención del sonido, tanto a la hora de extender los permisos sanitarios de funcionamiento anuales como a la hora de realizar inspecciones extraordinarias motivadas, generalmente, en denuncias por infracción a la Ley General de Salud.

En relación con la contaminación por disposición indebida de aguas servidas, se ha podido observar mayor eficiencia en las intervenciones de las diferentes oficinas de protección al ambiente humano de la región, en razón de que los hechos denunciados son de más fácil comprobación, lo cual permite la emisión de órdenes sanitarias que en ocasiones, sirven de base para la solución de situaciones particulares.

No obstante lo anterior, se ha podido determinar que no siempre el resultado es eficaz en vista de que ante la desobediencia de las personas infractoras, se establecen denuncias penales que, en no pocas ocasiones, son desestimadas y archivadas, en algunos casos por la aplicación de criterios de oportunidad por parte del órgano judicial competente, pero en otros se concluye con el archivo de determinadas causas por asuntos de forma originados en omisiones administrativas de las y los funcionarios competentes de algunas áreas rectoras de salud.

Al respecto, mediante oficio N° 01555-2008-DHR, y con motivo de la atención de un caso particular, se solicitó a la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud referirse a aspectos relacionados con los procedimientos y la capacitación de las y los funcionarias de las diferentes oficinas de protección al ambiente humano.

A pesar de que aún no se ha recibido una respuesta concreta a nuestro planteamiento, sí está claro que se está atendiendo el asunto, por cuanto la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud remitió copia a esta Sede Regional del oficio N° DAJ-IZ-790-08 dirigido a la Dirección Regional Chorotega del Ministerio de Salud, llamando la atención sobre cuestionables actuaciones de algunos funcionarios del Área Rectora de Salud involucrada en el caso particular aquí mencionado. Además, se indicó la necesidad de informar a esta Sede Regional sobre las directrices regionales que orientan a las y los funcionarios de las diferentes áreas rectoras de salud en el adecuado procedimiento de las actuaciones administrativas tendentes a proteger el ambiente humano.

A la fecha de preparación del presente informe anual, la Dirección Regional Chorotega del Ministerio de Salud no se ha referido a lo solicitado por esta Sede Regional de la Defensoría por medio de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud.

- **Competencia de las municipalidades: de nuevo la desprotección del ambiente**

Siempre dentro del tema de la contaminación ambiental, es evidente que las municipalidades no están aplicando algunas de las disposiciones del Código Municipal en lo referente a la contaminación que se

genera en predios desocupados. Específicamente, vale mencionar la cantidad de lotes sin construcción, cuyos propietarios no ejercen su deber de limpieza. En este sentido, es importante recordar que en los artículos 75 y 76 del Código Municipal se dispone la obligación de los/as propietarios/as de mantener limpios sus predios desocupados y de las municipalidades, previa notificación, de proceder a la limpieza y al traslado del cobro respectivo de su costo a quienes incurrieron en esa omisión.

La Sede Regional se propone promocionar y divulgar entre las y los habitantes de la Región, dentro de lo que se ha denominado la “cultura de la petición formal”, que soliciten a las autoridades municipales locales acciones concretas de control en relación con aquellos predios desocupados y descuidados del mantenimiento que le corresponde a las personas propietarias.

De igual manera, se remitirá un oficio dirigido a los concejos y administraciones municipales de la Región solicitando que, de oficio, se atienda este tipo de situaciones a la luz de lo establecido en el Código Municipal.

III. Otras formas de intervención.-

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría ha procurado mantener su participación en organizaciones regionales que involucran entidades gubernamentales y no gubernamentales desde donde se realiza labor de promoción y divulgación de derechos y se proyecta a la institución en su acción regional y nacional.

Además de la ya conocida participación en el Equipo Interinstitucional para el Desarrollo con Equidad e Igualdad de Género (EIDIEG) y la Red Interinstitucional de la Pastoral Social Diocesana, recientemente se recibió la convocatoria y se concretó la participación de la Sede en la Comisión de Usuarios del Circuito Judicial de Liberia.

Esta convocatoria de la Comisión, se da en vista del conocimiento que tiene la Sede Regional de la recurrencia de solicitudes de intervención que no pueden ser tramitadas por la Defensoría en razón de las disposiciones establecidas en la Ley n.º 7319 sobre asuntos pendientes de resolución judicial y sobre temas que no son de su competencia.

La limitación para intervenir indicada, pone a esta Sede Regional en la obligación de orientar adecuadamente a las y los solicitantes hacia las instancias correspondientes del Poder Judicial, dentro de las cuales se encuentra la Contraloría de Servicios que es, a su vez, la instancia encargada de organizar y liderar las

comisiones de usuarios/as en los diferentes circuitos judiciales.

IV. Conclusiones y desafíos.-

Como se mencionó al inicio del presente acápite, para esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría el derecho de petición y pronta respuesta ha sido especialmente importante y fundamental para el abordaje de la defensa, promoción y divulgación de los derechos de las y los habitantes, en especial en relación con el derecho al Buen Gobierno.

En forma paulatina, a lo largo de la historia institucional regional Chorotega, las y los usuarias de los servicios de la Sede, han asimilado e interiorizado la importancia y el beneficio que obtienen haciendo uso del recurso formal para canalizar sus peticiones.

Con el propósito de coadyuvar en los esfuerzos de formalización que han emprendido las y los habitantes, se han diseñado diversos formularios con los que se les facilita manifestar por escrito su inquietud, reclamo, denuncia o necesidad particular o colectiva de servicio.

Los efectos de la formalización de las peticiones han sido diversos, pero especialmente ha facilitado la intervención de la Defensoría ante funcionarias y funcionarios que incurren en omisión de respuesta, o bien, habiéndose cumplido con ese deber, se les sitúa ante la obligación de hacerlo en forma fundamentada y asumiendo la responsabilidad que les corresponde.

Otro importante efecto, ha sido que la sola presentación de una petición formal que fue sugerida y orientada a partir de una solicitud de intervención ante la Defensoría, en muchos casos resuelve en forma indirecta y definitiva esa expectativa de intervención, en razón de que muchos funcionarios y funcionarias perciben el apoyo a la gestión de la persona interesada por parte de la Defensoría a través de los formatos utilizados. Este último efecto, se analiza como una saludable disminución de la mediatización a la que se ha visto sometido el derecho de petición y pronta respuesta, en vista de que no es necesaria una gestión verbal o escrita directa de la Sede Regional, para lograr el objetivo de respuesta y / o de solución.

Después de quince años de gestión institucional de la Defensoría de los Habitantes, se percibe la apropiación de las y los habitantes cada vez más evidente, en el ejercicio de su derecho a la información oportuna y personalizada que se hace valer en beneficio de su derecho al Buen Gobierno.

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría, tiene buenas razones para estar satisfecha con los resultados obtenidos en sus años de gestión; sin embargo, en razón del comportamiento mostrado por algunas instituciones como las mencionadas antes, no será posible pregonar esa satisfacción; más bien, se deben multiplicar esfuerzos para identificar limitaciones y potenciar fortalezas con la finalidad de cumplir de mejor manera la función protectora de los derechos e intereses de las y los habitantes de la Región, labor encomendada a esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría.

A finales del año 2006, las sedes regionales de la Defensoría iniciaron una nueva etapa en su desarrollo cuando se habilitó la posibilidad de elaborar determinados oficios dentro del sistema electrónico de gestión documental, los cuales pueden ser suscritos por cada Coordinador/a Regional.

Este avance en la capacidad de gestión aumentó las posibilidades de eficiencia y efectividad de los trámites regionales; no obstante, este aumento en la formalidad de las gestiones generó también en las y los usuarios una mayor expectativa de eficacia de la gestión.

Para cumplir con esa expectativa, debemos prepararnos en el futuro cercano, tomando en consideración que la Sede Regional Chorotega tiene una de las competencias territoriales con mayor diversidad y cantidad de instituciones públicas que giran alrededor de los once cantones mencionados al inicio.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción

- Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)
- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

Solicitudes de intervención por Mes

Enero	169
Febrero	175
Marzo	169
Abril	108
Mayo	180
Junio	175
Julio	156
Agosto	215
Setiembre	188
Octubre	155
Noviembre	175
Diciembre	124

Solicitudes de intervención por Cantón

Liberia	1085
Bagaces	106
Nicoya	100
Hojancha	27
La Cruz	68
Tilarán	55
Nandayure	9
Santa Cruz	123

Cañas 82

Abangares 38

Otros 82

Solicitudes de intervención por Recepción

Personal 1339

Carta 28

Fax 31

Internet 4

Giras 15

Telefónicas 572

Entidades más denunciadas

CCSS 202

Comisión del Consumidor 124

MEP 139

ICAA 132

Ministerio de Salud 101

Solicitudes de intervención por Género

Masculino 41%

Femenino 59%

Solicitudes de intervención por Sector

Público 1511

Privado 478

Sede Regional Norte.

I. Introducción.-

Durante los 15 años de gestión de la Defensoría de los Habitantes, una de las acciones que le ha obligado a un cambio y evolución en su desempeño, ha sido la urgencia de un tratamiento prioritario a las zonas que, por su lejanía geográfica, presentan sensibles problemas para el ejercicio y cumplimiento de los derechos de las y las y los habitantes. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes, ha llevado a cabo un fuerte proceso de fortalecimiento de la regionalización institucional, a través de la apertura de sedes regionales en distintos sitios del país. A partir de ello y previo estudio de las necesidades de la comunidad se abrió, desde hace seis años, la Sede Regional Norte, cuya oficina se encuentra ubicada en Ciudad Quesada.

Durante estos años, la Sede se ha ido consolidando y hoy cuenta con instalaciones más accesibles y estabilidad en su espacio físico por un buen período pues desde 2006 se suscribió un convenio con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para mantenerse en la actual oficina que pertenece a esa entidad, con posibilidades de prorrogar dicho acuerdo. Este espacio físico es ventajoso pues se adaptó para que sea accesible según la Ley N.º 7600; asimismo, cuenta con espacio para estacionamiento, una sala de sesiones y se ubica en la cercanía de la terminal de autobuses de la Zona Norte en donde llegan todos los servicios de autobús de las diferentes comunidades de la Región.

Concretamente, en esta región, teniendo como centro de coordinación el cantón de San Carlos, una de las fortalezas ha sido la capacidad organizativa de representantes de instituciones públicas, Iglesia y sociedad civil, manifiesta en la existencia de redes de protección de derechos que realizan un abordaje integral de las situaciones que enfrentan sus habitantes y que se desarrollará más ampliamente en líneas posteriores.

La presencia continua de la Institución en la zona, ha constituido un aporte sustancial al proceso de construcción de una cultura de derechos en la Región Norte del país, sustentado en las redes interinstitucionales

de protección de derechos y en el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana activa.

La población meta de esta oficina regional inicialmente la constituían las y los habitantes de San Carlos, Los Chiles, Guatuso y Upala; sin embargo, dada la proyección y las posibilidades de acercamiento de las y las y los habitantes por la infraestructura vial y medios de transporte público, en el año 2007 se amplió el acuerdo delegatorio de funciones y se incluyó dentro de la competencia territorial a Alfaro Ruiz y los distritos de Peñas Blancas y Río Cuarto.

Esta experiencia de labor regional, además de permitirnos interactuar con las instituciones del Estado y las y los habitantes, ha enriquecido la experiencia de la Defensoría de los Habitantes siendo que, en coordinación con la Sede Central y sus direcciones hemos logrado el seguimiento de casos e inspecciones necesarias para corroborar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Institución y así poder tener certeza de que las instituciones públicas están cumpliendo con su deber de atender en forma oportuna las necesidades de las y los habitantes.

A partir de estas experiencias que se han tenido desde las sedes regionales, también se han llegado a identificar situaciones que tienen el denominador común de afectar a todas las regiones en que actualmente contamos con oficina. En este sentido, durante estos seis años de labor, hemos realizado trabajos conjuntos con otras instituciones públicas, sociedad civil y otras sedes regionales de la Defensoría.

Para la Defensoría y dentro de las prácticas de Buen Gobierno, la rendición de cuentas sobre el trabajo que se realiza en cada sede regional constituye uno de los puntos fundamentales de la labor institucional, así como por la intervención a través de las visitas a las comunidades. Es además, de suma importancia, la legitimidad de esta oficina en la Región Norte.

Es precisamente esta labor la que ha posicionado a la Sede Regional Norte, frente a las demás instituciones

de la zona como un lugar privilegiado en el que también algunos/as funcionarios/as se apoyan para llevar a cabo su función, pues consideran que la labor de la Defensoría es un aporte a su gestión y han dejado de verla como una amenaza y más bien ahora es una fortaleza para el cumplimiento de sus deberes. Todo, claro está, en el marco de las competencias establecidas en la Ley n.º 7319.

II. Casos relevantes.-

En el presente período, comprendido entre enero y diciembre de 2007, las disconformidades más significativas, consultas o quejas presentadas por las y los habitantes se refieren a asuntos relacionados con el quehacer de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Pública y la Municipalidad San Carlos. Veamos lo correspondiente por institución:

Omisión de respuesta y dilación en la Caja.-

Las solicitudes o trámites presentados ante la Sucursal de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en la Región, principalmente las relacionadas con trámites de apelación a la resolución denegatoria de pensiones, en la mayoría de los casos no son resueltos o se presenta dilación en su resolución. Por ello, las y los habitantes han sido orientados por la Sede de la Defensoría para que presenten un recurso de amparo por el derecho de petición y respuesta. Cabe resaltar que en muchos casos la CCSS se limita a ratificar la denegatoria sin considerar si ha habido cambio en la situación socioeconómica de la persona interesada.

Además, en un caso en particular, un habitante indicó que los estudios realizados por el Departamento de Trabajo Social no correspondían a la realidad, que la información que se registraba allí no era correcta y que no era cierto que contara con el ingreso indicado. Indicó, textualmente, que *“... parece que este departamento se limita a sumar y restar sobre el ingreso per cápita y el costo de la vida.”* Otros habitantes, señalaron que realmente no tenían ningún tipo de ingreso económico y que por lo tanto, no se aplicaba la protección del Estado al adulto mayor y a los discapacitados, como lo expresan las leyes correspondientes.

Negligencia en el régimen disciplinario del MEP.-

Diferentes grupos de padres y madres de familia de las diversas comunidades de la Región, han manifestado su disconformidad principalmente con el Departamento de Régimen Disciplinario del Ministerio de Educación Pública, porque las denuncias presentadas en contra de docentes y directores educativos tardan mucho

tiempo en ser atendidas, no brindan respuesta o no se da una intervención oportuna. En algunos casos, incluso, no se brindó ninguna solución al problema planteado una vez realizado el procedimiento por lo que la situación denunciada se mantiene. En otros casos, la denuncia es por el trato hostil de las y los funcionarios del MEP a cargo de la respectiva investigación. Sobre este particular, se resalta lo manifestado por un habitante:

“No se aplican las leyes correspondientes y mucho menos la Ley 8220, de simplificación de trámites, más bien, los procesos son más lentos, no se le dan soluciones a los habitantes y cada día la imagen institucional decae, ya que las personas no creen en las instituciones gubernamentales”.

Dilación y falta de sensibilidad en la Municipalidad de San Carlos.-

Durante el tiempo en que la Sede Regional Norte de la Defensoría ha funcionado, se concluye que en el caso de las denuncias presentadas ante la Municipalidad de San Carlos, no existe una sensibilización del personal de esa entidad con las necesidades de la persona, pues no son conscientes del significado de una pronta respuesta. Por lo tanto, la gestión se traduce en procesos lentos y deficientes en su atención al problema planteado.

Asimismo, en todos estos años de gestión de la Sede Regional Norte, el lugar número uno de instituciones más denunciadas lo ocupa la Municipalidad San Carlos. Pese al esfuerzo de coordinación con los diversos funcionarios/as de esa entidad, sus jerarcas no han asumido un compromiso en aras de encontrar la forma de mejorar los canales de comunicación y los miembros del Concejo Municipal en algunas ocasiones, se atreven a citar a rendir cuentas a la Defensoría de los Habitantes cuando es ésta quien les pide cuentas y no se presentan (caso comunidad Boca del Río San Carlos, acción interinstitucional del 2008)

Omisión de respuesta y dilación en Migración.-

En relación con Migración, la queja es en cuanto a los trámites que no se resuelven de acuerdo con lo que estipula la Ley. De igual forma, en algunos casos el trámite presenta una dilación mayor a un año y a través de las oficinas regionales de esa dependencia, no se obtiene tampoco respuesta alguna ya que se indica que el asunto está pendiente en San José.

La mayoría de estos trámites se relaciona con solicitudes y renovación de cédula de residencia.

Estos casos han sido remitidos a la Dirección de Protección Especial de la Defensoría.

Alianzas estratégicas con instituciones de la Región

Durante el período a partir del cual se rinde cuentas, la Sede Regional Norte de la Defensoría ha logrado realizar algunas alianzas estratégicas con diferentes instituciones como por ejemplo el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA-MAG), en donde se ha tratado de dar una solución conjunta a problemas planteados por las y los habitantes, en una forma más ágil y expedita y de acuerdo con la normativa vigente.

Esto se ha logrado por medio de acciones concretas como la comunicación a través de correo electrónico que permite mayor agilidad en el envío de información; acciones conjuntas en inspecciones de campo para verificar lo denunciado; y propuestas de soluciones oportunas y acordes a derecho.

Por otra parte, las áreas rectoras del Ministerio de Salud de Florencia y Aguas Zarcas, San Carlos, han demostrado interés en coordinar con la oficina regional de la Defensoría para dar respuesta a los problemas planteados por las y los habitantes de esos sectores, en ejercicio del derecho y deber de pronta respuesta. En este sentido, se han coordinado acciones con los equipos de trabajo de las dos instituciones –Ministerio de Salud y Defensoría– en aras de encontrar soluciones, todo ello sin menoscabo de la función vigilante del cumplimiento de las acciones y servicios públicos que realiza la Defensoría de los Habitantes.

Finalmente, cabe resaltar que para el año 2008, se tiene prevista una intervención conjunta con el Área de Salud de Florencia, en relación con el manejo de aguas residuales. Además, existe en proceso una intervención con el Área de Salud de Aguas Zarcas, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Energía, en cuanto a la situación de permisos de desarrollo de infraestructura y uso de suelos en la zona fronteriza; específicamente en las cercanías de las comunidades de Boca Tapada, Boca San Carlos y las que se ubican en el denominado corredor fronterizo norte. Esto obedece a las limitaciones legales existentes y a que la Municipalidad de San Carlos ha sido pasiva y permisiva en su actuar respecto a esta zona, propiciando el irrespeto a la normativa vigente.

III. Otras formas de intervención.-

Pero además de la labor propiamente dicha de defensa y protección de derechos e intereses de las y los habitantes de la Región, esta Sede realiza otras formas de intervención en el contexto de la promoción, divulgación y educación en derechos humanos, las cuales se comentan a continuación.

- **Inspecciones:** en algunos casos, la Sede corrobora en el campo cuanto afirman las personas en la misma Regional o en coordinación o colaboración con las direcciones de la Sede Central; por ejemplo, podemos citar la visita realizada a fincas bananeras para dar seguimiento a un caso que se atiende en la Dirección de Calidad de Vida.
- **Capacitaciones:** se realizan para promover, divulgar y educar en derechos humanos, en algunas oportunidades en coordinación con las direcciones de defensa de la Sede Central o con la Dirección de Promoción y Divulgación. Asimismo, se orientan a la labor de fortalecimiento de las capacidades del personal de la Sede.
- **Reuniones interinstitucionales:** en este caso se trata de la participación de los/as funcionarios/as en diferentes actividades en donde convergen diferentes instituciones para tratar temas de interés de la Región o del ámbito institucional, como por ejemplo la Red de Organizaciones de la Zona Norte, la Red contra la violencia intrafamiliar, la Comisión intersectorial de la prevención del VIH-SIDA, Red de una cultura de Paz.

Red Regional Norte contra la Violencia Intrafamiliar

En el caso de este tipo de reuniones, destaca la **Red Regional Norte contra la Violencia Intrafamiliar**. Se encuentra integrada por funcionarios/as de 13 instituciones: Hospital San Carlos, Ministerio de Salud, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Centro Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Fuerza Pública, Oficina de la Mujer de la Municipalidad de San Carlos, Defensoría de los Habitantes, Patronato Nacional de la Infancia, Poder Judicial, Pastoral Social, Instituto Nacional de la Mujer, Ministerio de Educación Pública y Pastoral Social de la Iglesia Católica. En total, participan 18 personas.

En este período, se realizaron 11 reuniones ordinarias y 20 extraordinarias para organizar diferentes eventos, como son el Día Internacional de la Mujer, el Día

Mundial de la No Violencia y la Participación en la Red Nacional y Provincial de Redes, entre otros.

Acción Social.-

La Red realiza un trabajo de detección y atención de situaciones de violencia intrafamiliar a nivel multidisciplinario e intersectorial, para lo cual utiliza los recursos humanos y materiales de las instituciones involucradas.

Cuando se requiere la intervención en algún caso sobre violencia intrafamiliar, se cuenta con una red conformada por varias instituciones que unen su esfuerzo y, de ser necesario, atienden de manera conjunta para brindar apoyo legal, contención y apoyo psicológico, así como la búsqueda de albergues y el establecimiento de medidas de protección, incluso apoyo policial según la gravedad de la situación. Las instituciones que se involucran en esta dinámica son las siguientes:

- Fuerza Pública
- Juzgado de Familia
- Hospital (traslados en ambulancia)
- INAMU–Albergue
- PANI
- IMAS
- Oficina de la Mujer, Municipalidad de San Carlos
- MEP
- Defensoría de los Habitantes

Durante el año, compañeras de la Red formaron grupos terapéuticos con mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar, niñas y niños testigos de violencia intrafamiliar y mujeres sobrevivientes de abuso sexual

Las actividades realizadas en el período se indican a continuación:

- Capacitación sobre paternidad responsable en Los Chiles el 11 de enero del 2007, participaron 25 personas.

- Capacitación sobre la Ley contra la Violencia Doméstica en Upala el 7 de febrero del 2007, participan 20 personas.

- Capacitación sobre la Ley contra la Violencia Doméstica en Los Chiles el 8 de febrero, participaron 20 personas.

- Taller “Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes” en noviembre, participaron 27 personas.

- Talleres con población estudiantil sobre valores para mejorar su condición de vida en la Escuela de Concepción de Ciudad Quesada en marzo, abril, mayo y junio, participaron 250 estudiantes.

- Taller dirigido a las jefaturas de las instituciones que integran la Red y a miembros de la Red, sobre la estrategia de trabajo en redes, antecedentes de la Red, evaluación de acciones del año 2006 y programación a desarrollar en el 2007, celebrada el día 23 de marzo de 2007, contó con una asistencia de 42 participantes.

- Capacitación sobre Derechos Humanos y Paradigmas en Discapacidad, dirigida a los miembros de la Red el 25 de julio, participaron 15 personas.

- Exposición y análisis de los casos reportados sobre violencia intrafamiliar en la Comisión Interinstitucional Local de Vigilancia de la Salud (CILOVIS).

- Taller sobre la Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres, dirigido a funcionarios/as del sector salud y del Poder Judicial el 10 de agosto, participaron 37 personas.

- Participación en el curso Atención Integral de la Mujer Embarazada donde se desarrolló el tema “Abordaje e indicadores de riesgo y protocolo de Atención de la violencia intrafamiliar”, dirigido

a funcionarios/as del sector salud, el día 31 de agosto, participaron 24 personas.

- Obra de teatro “Mal dormir”, dirigida a la comunidad el 19 de octubre, participaron 200 personas.
- Día Internacional de la Mujer: (1er. Festival Musical por la Mujer Sancarleña), asistieron 134 mujeres.
- Taller de empoderamiento a las mujeres sancarleñas, asistieron 40 mujeres.
- Taller de autoestima y sexualidad, asistieron 35 mujeres.
- Taller de autoestima para mujeres que laboran en el servicio doméstico, asistieron 20 mujeres.
- Foro informativo “Ley de la penalización de la violencia contra las mujeres, asistieron 38 personas.

Fortalezas.-

Desde la Sede Regional Norte de la Defensoría, el compromiso con esta Red es orientar a las y los habitantes respecto al tema, quienes atienden casos sobre violencia, dónde acudir y cómo hacerlo en caso de una situación de violencia intrafamiliar. Asimismo, se aportan recursos humanos y material, si es posible, cuando se realizan actividades de capacitación y divulgación.

En ese sentido, se realiza un acompañamiento a las instituciones cuando se requiere aportar soluciones en la atención de un caso, en seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la Red, y dadas las políticas del INAMU y el mandato institucional es necesario participar de manera activa y con una representación.

Otra de las razones que se han considerado para mantener una participación activa en esta Red, es precisamente que la situación de violencia intrafamiliar ocupa un lugar prioritario en los registros epidemiológicos del Ministerio de Salud de la Región Norte.

Dentro del quehacer de esta Red se encuentran como una fortaleza el hecho de que se contribuya a su crecimiento con presencia de instituciones que trabajan el tema y que aún no se han incorporado. Igualmente, en el 2008 se pretende fortalecer a la Red con la especialización de miembros en el abordaje de situaciones de violencia intrafamiliar.

Otra fortaleza, es la atención de población vulnerable que cuenta con acceso a redes de apoyo a nivel interinstitucional, las que permiten también desarrollar la creatividad al brindar la atención según las necesidades locales.

Un punto también a destacar es que durante la experiencia en el desarrollo del quehacer de la Sede Regional Norte y de la Red se ha logrado, a través de divulgación y capacitación, que actualmente se cuente con población sensibilizada y mayor integración local desde alianzas estratégicas que agilizan los procesos y permiten la potencialidad de recursos.

Comisión Interinstitucional para la Prevención del VIH-SIDA

De igual forma, debe destacarse la participación de la Sede Regional Norte de la Defensoría en la Comisión Interinstitucional para la Prevención del VIH-SIDA. Esta Comisión se encuentra integrada por las siguientes instituciones: Comisión VIH-SIDA del Hospital San Carlos y Ministerio de Salud, Defensoría de los Habitantes, Pastoral Social de la Iglesia Católica, Ministerio de Educación Pública, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Fuerza Pública, ASOVIIH-SIDA, Agenda de Mujeres y se tiene programada una reunión ordinaria al mes.

Durante los años 2007 y 2008 se ha participado en la Feria de la Salud del Instituto Tecnológico, sede Santa Clara, San Carlos, la cual se realiza en el mes de mayo de cada año. Además, como parte de las actividades realizadas, todos los 1º de diciembre se realizan actividades en diferentes centros de educación relacionadas con el Día Mundial contra el SIDA.

En 2007 se brindó capacitación, tanto a docentes como estudiantes del Colegio, “Promoviendo la Adaptación saludable de nuestros adolescentes”.

Además, se impartió un Taller para mujeres sobre “Autoestima, Sexualidad y VIH-SIDA”, integrantes de la Agenda Regional de Mujeres y vecinas del distrito Quesada, para un total de 50 mujeres.

También se brindó capacitación a docentes, tanto orientadores/as como psicólogas del cantón de San Carlos, sobre el abordaje a la hora de impartir la clase sobre sexualidad y VIH-SIDA.

De igual forma, se elaboraron materiales de divulgación con el apoyo del Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA) conjuntamente con el Despacho del Viceministerio de Juventud y Deportes, dentro de los que se encuentran afiches, rompecabezas, panfletos y un módulo socio-educativo para la

prevención del VIH-SIDA dirigido a personas jóvenes, el cual fue distribuido entre todos los centros educativos de la Región. El módulo contempla 13 talleres, dos discos compactos y tarjetas de apoyo para las capacitaciones en los Centros Educativos.

Para este año se espera evaluar la continuidad y capacitación a orientadores/as y psicólogos/as de los centros educativos, además de la aplicación del material aportado en las capacitaciones.

También se brindará la segunda etapa del Taller para mujeres sobre "Autoestima, Sexualidad y VIH-SIDA".

Para el año 2008 la Comisión para la prevención del VIH-SIDA, sede Ciudad Quesada, San Carlos, tiene programado las siguientes actividades:

- Evaluación de los docentes orientadores, psicólogos y trabajadores sociales de la Región Norte del Ministerio de Educación Pública, población que ya fue capacitada sobre el tema en años anteriores, con lo cual se pretende valorar el dominio y manejo adecuado del tema de prevención de VIH-SIDA. Con ello se pretende, también, que sean los docentes los que brinden toda la información que sea necesaria a los estudiantes, sobre la prevención VIH-SIDA.
- Revisar y poner en práctica todo el material editado sobre el tema, además de brindarle la divulgación que sea necesaria para el uso de la población en general. En este sentido, se creará una base de datos en la Biblioteca Pública de Ciudad Quesada, San Carlos.
- **Reuniones con grupos de habitantes:** en muchas oportunidades las comunidades requieren la presencia de funcionarios/as de la Defensoría con el fin de exponerles temas de carácter colectivo. Por esta razón, se realizan actividades como ferias de atención interinstitucional, tal es el caso de la Feria de la Salud y el Ambiente desarrollada en la comunidad El Castillo y las realizadas en Aguas Zarcas, así como en Boca del Río San Carlos. En todas las visitas se interactuó con las y los habitantes de las diferentes comunidades.
- **Entrevistas:** se realizaron diferentes entrevistas con funcionarios/as del sector público y se asistió a audiencias que por las funciones propias del cargo se debe asistir.
- **Audiencias ARESEP:** en coordinación con la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría, se ha representado a la Institución

en las audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- Por lo anterior, es evidente que en la Región Norte, la Defensoría ha encontrado como fortaleza de la labor interinstitucional el trabajo a través de las redes de protección de derechos, conformadas por instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, particulares y que tienen como fin un objetivo específico.

IV. Conclusiones y desafíos.-

En este período, la falta de recurso ha limitado el desplazamiento a las comunidades debido a que durante seis meses hubo una baja en el equipo de trabajo por un accidente laboral. A ello se agrega la reparación del vehículo institucional durante un período de cinco meses, por lo que durante ese tiempo la sede contó con dos personas que debieron realizar el trabajo de tres y además, sin posibilidad de trasladarse por la Región. De esta forma, fue necesario priorizar la atención de usuarios/as que se acercan a la oficina dejando pendiente las visitas a las comunidades.

Una vez que se contó con el vehículo y el personal completo asignado a la Sede, aunque se considera siempre insuficiente para una Región como la que se atiende –compleja y extensa– se pretende acercarse a las comunidades más alejadas y buscar mejorar los canales de comunicación con los gobiernos locales y en especial, con representaciones institucionales en los cantones y distritos más lejanos.

Igualmente, se pretende mejorar la comunicación con la Sede Central y sus diversas áreas de atención aprovechando al máximo los recursos que brinda el sistema interno de registro y atención de casuística y se busca mejorar los registros y controles internos respecto a lo que se tramita en Sede Central con el fin de brindar mayor seguimiento a lo que se remite a San José. Esto porque las y los habitantes siempre se dirigen a esta Sede para preguntar sobre el avance de su caso, aunque se haya trasladado a San José.

Se destaca como una fortaleza, el trabajo con redes de protección de derechos y que se ha atendido una cantidad considerable de denuncias pese a las limitaciones supra citadas. Por ello, se pretende continuar con esto en aras de fortalecer también la labor de divulgación y coordinación en ejercicio de nuestra magistratura de influencia.

V. Estadísticas.-

A continuación se ilustra la labor de la Regional en cuanto a las solicitudes de intervención planteadas, con la siguiente información:

- Solicitudes de intervención presentadas según mes
- Solicitudes de intervención presentadas según cantón
- Solicitudes de intervención presentadas según forma de recepción
- Solicitudes de intervención presentadas según sector (público/privado)
- Solicitudes de intervención presentadas según entidad
- Solicitudes de intervención presentadas según género

Solicitudes de intervención por Recepción

Carta	130
Fax	15
Teléfono	411
Giras	3
Personal	731
Sin categoría	15

Entidades más denunciadas

CCSS	11%
IMAS	4%
MSC	5%
Otros	80%

Solicitudes de intervención por Mes

Enero	64
Febrero	134
Marzo	143
Abril	71
Mayo	164
Junio	89
Julio	113
Agosto	79

Solicitudes de intervención por Sector

Privado	197
Público	1008

Solicitudes de intervención por Género

Masculino	48%
Femenino	52%

Defensoría de la Mujer

“Son entonces, las voces de las mujeres obreras, campesinas, profesionales, amas de casa, políticas, privadas de libertad, funcionarias públicas, mujeres todas; las que constituyen el punto de partida institucional. Voces que se atienden desde la perspectiva de los Derechos Humanos, en la que las personas constituyen el eje central de toda la actividad del Estado y desde la perspectiva de género, en la que se reconocen las específicas condiciones, intereses y necesidades de las mujeres, quienes están sometidas a condiciones, construidas socialmente y diferenciadas respecto de los hombres.”

Defensoría de la Mujer, 2008

Introducción

La creación y vigencia de la Defensoría de la Mujer precede a la de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, ya que con la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N° 7142) nace legalmente la Defensoría de la Mujer, la cual ejerció sus competencias en el marco del Ministerio de Justicia. Al aprobarse la Ley del Defensor de los Habitantes, mediante Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y especialmente después del nombramiento de la persona que ocuparía el cargo de Defensor –marzo de 1993–, se dio un proceso de reflexión y análisis en el movimiento de mujeres junto con el primer Defensor nombrado, acerca del futuro de la Defensoría de la Mujer.

Como producto de este proceso de diálogo, el 1° de octubre de 1993 la Defensoría de los Habitantes inició sus funciones y competencias contando en su seno con la Defensoría de la Mujer, como la instancia responsable de proteger y defender los derechos e intereses de las mujeres ante acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público que violentan sus derechos fundamentales. Además, con la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento, eficiencia y que las mujeres no sufran discriminación

en el acceso a estos servicios y derechos, así como de contribuir a la ampliación, promoción y divulgación de los derechos de las mujeres.

La Defensoría de la Mujer, en ejercicio de sus competencias, ha venido señalando las principales asimetrías y desigualdades que afectan el acceso y disfrute de los derechos de las mujeres, tomando como principal referencia sus voces a través de las quejas y denuncias que se presentan ante la Defensoría. Pero, también sus voces en el marco de comisiones de trabajo, de cursos de capacitación y promoción, de lo que escriben en los medios de comunicación, en entrevistas, de las visitas y conversaciones en los diferentes espacios. Son entonces, las voces de las mujeres obreras, campesinas, profesionales, amas de casa, políticas, privadas de libertad, funcionarias públicas, mujeres todas; las que constituyen el punto de partida institucional. Voces que se atienden desde la perspectiva de los Derechos Humanos, en la que las personas constituyen el eje central de toda la actividad del Estado y desde la perspectiva de género, en la que se reconocen las específicas condiciones, intereses y necesidades de las mujeres, quienes están sometidas a condiciones, construidas socialmente y diferenciadas respecto de los hombres.

Resulta importante resaltar que para la Defensoría conocer, investigar y elaborar recomendaciones, así como promover y divulgar los derechos de las mujeres desde una perspectiva de género, implica el uso de una categoría de análisis que involucra los factores culturales, sociales y económicos como determinantes de la situación de subordinación y subalternidad de las mujeres en relación con los hombres. Pero implica también, el uso de herramientas que procuran la transformación de estas relaciones, es decir, no se trata de un análisis descriptivo, sino que aspira a ser transformador de la situación de las mujeres.

Hoy, una vez más, se sistematiza esta diversidad de voces de las mujeres para indicar la situación actual de los derechos y de la institucionalidad que constituye su soporte.

Muchos de los temas tienen un análisis continuado en el tiempo, en virtud de que constituyen tema constante de denuncia ante la institución. El abordaje sistémico de algunos de ellos, arroja altos y bajos, modificaciones y prioridades diferentes en cada año que han sido expuestos. En el caso de otros, éstos aparecen por primera vez en virtud de la pretensión de progresividad en la protección de los derechos humanos de las mujeres y además, en la necesidad de abarcar cada vez más la diversidad y complejidad de aspectos, situaciones y poblaciones que componen la sociedad.

Debe mencionarse que los temas de salud sexual y reproductiva y paternidad responsable se abordan de forma separada bajo el título: “De la reproducción a la corresponsabilidad en el marco de un buen gobierno sensible al género”. Ahí se analizan desde la visión de que sólo con la incorporación plena de las mujeres, de esa mitad de la población en la vida pública nacional, de ese cúmulo de experiencias y vivencias diferenciadas en la agenda pública nacional y la transversalización de género, es que se puede hablar de democracia y de gobernabilidad democrática.

En el capítulo señalado, se plantean las responsabilidades y debilidades en la materia para cumplir con la aspiración de un Buen Gobierno sensible al género y de la aspiración democrática, lo que constituye un esfuerzo articulador y globalizador con el resto de las áreas de la Defensoría.

Es importante señalar que la persona que dirigió la Defensoría de la Mujer, del año 1993 a febrero de 2008, Sra. Ligia Martín Salazar, se acogió a su jubilación, razón por la que la Dirección fue asumida de forma interina por una profesional que ha integrado activamente el equipo de trabajo desde su inicio, Sra. Alejandra Mora Mora.

El equipo de la Defensoría de la Mujer y de la Defensoría de los Habitantes, le ha hecho diversos reconocimientos a la Sra. Ligia Martín, por su destacado trabajo institucional, por la entrega en su trabajo, que han contribuido de manera certera al avance de los derechos de las mujeres. De igual manera, otras organizaciones y entidades han resaltado la labor de la señora Martín. De hecho, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) la ha incorporado a la Galería de la Mujer en homenaje por su trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres.

Seguidamente, se expone una retrospectiva de los temas recurrentes a través de quince años de acercamiento, investigación y análisis para la atención de los derechos de las mujeres. En este sentido, se señalan los principales logros y las persistentes violaciones relacionadas con pensiones alimentarias, hostiga-

miento sexual y la situación de las mujeres privadas de libertad.

Posteriormente, se comentan los principales temas y diferentes formas de intervención que ocuparon la atención de la Defensoría de la Mujer en el período correspondiente a este Informe y finalmente, se exponen las conclusiones derivadas de las labores referidas.

I. Quince años de abordaje en temas estratégicos: una sistematización

1. Pensiones Alimentarias: Un diagnóstico continuado de 15 años.

Desde que la Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas en el año de 1993, se han tramitado los casos de pensión alimentaria. Este tipo de casos derivan del no pago de una pensión alimentaria, lo que configura un incumplimiento a la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas en la dimensión económica, la cual obliga a las mujeres, en su condición de acreedoras alimentarias personales o en representación de sus hijos e hijas, a demandar a los hombres –mayoritariamente los deudores- por el incumplimiento de sus responsabilidades.

Este incumplimiento, se ha conceptualizado como un acto de *Violencia Patrimonial* a la luz de la Convención de Belén Do Para. La Defensoría se fundamenta en las responsabilidades estatales suscritas en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para exigir que se garantice, a través de una política pública y una plataforma administrativa sensible al género, el cumplimiento por parte de los particulares, de sus obligaciones. Desde esta perspectiva, las entidades objeto de seguimiento y control de las competencias en materia de pensión alimentaria, son principalmente el Ministerio de Seguridad Pública, principalmente en relación con la notificación de demandas por pensión alimentaria y de la ejecución de la orden de apremio corporal; el Poder Judicial, por la dilación y la calidad en la atención en los procesos de pensión alimentaria y los Bancos Estatales, como entes que realizan intermediación del dinero de la pensión alimentaria.

A este respecto, los mecanismos de intervención de la Defensoría son diversos: atención de la queja individual e investigación de oficio. Por un lado, la queja individual, se refiere al tema específico que la persona denunciante solicita. En el segundo caso, la investigación de oficio, surge por la naturaleza y reiteración de las quejas y propicia el trabajo de coordinación en el marco de instancias de trabajo interinstitucionales.

a. Primeros obstáculos: inicia el trabajo en el tema de pensiones alimentarias.

Uno de los principales retos que se enfrentó en la defensa de los casos de pensión, fue desde los inicios, la consideración del tema como poco importante principalmente por parte de los oficiales de la Fuerza Pública, quienes, en relación con las competencias propiamente de seguridad ciudadana, consideraban la notificación y ejecución de la orden de apremio corporal como un tema poco prioritario. Mucho trabajo invirtió la Defensoría, en asignarle al tema la importancia desde los derechos y necesidades de las mujeres, en el marco de una corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas. Esta reivindicación es en su doble dimensión; por un lado, como derecho de las mujeres y por otro, como derecho colectivo de la sociedad que se precia de democrática.

En relación con el trámite jurisdiccional, la Defensoría ha denunciado la excesiva lentitud y litigiosidad del mismo, que lo convierte en un proceso plagado de obstáculos jurídicos que tornan ineficaz el derecho al acceso a la justicia pronta y cumplida.

b. Un mecanismo para la protección de los derechos: la Comisión Interinstitucional de Pensión Alimentaria.

A partir de las situaciones recién expuestas, en el año de 1998 se realiza una primera investigación de oficio que sistematiza alrededor de 50 quejas formales y varias consultas de carácter informal. En esa sistematización se incluyeron los temas referentes al ámbito judicial:

- a. lentitud de los procedimientos tanto en su tramitación y notificación, como en la emisión de las resoluciones de fondo.
- b. dificultades para la notificación de la parte demandada.
- c. falta de información respecto de la situación de las pensiones alimentarias.
- d. retrasos en la emisión de cheques y
- e. ausencia de seguimiento jurisdiccional a los mandamientos remitidos a las autoridades policiales de todo el país para efectos de ejecutar las órdenes de apremio corporal.

Como resultado de esa primera intervención macro, se pudo determinar que estas situaciones se debieron en mucho, a la acumulación de jurisdicciones en el Mega Juzgado de Pensiones Alimentarias del Circuito Segundo Judicial de San José, lo cual generó un enorme circulante que exacerbó los problemas de agilidad en la administración de justicia.

La investigación dio lugar a la recomendación de conformar una Comisión Interinstitucional con el objetivo de reflexionar sobre los problemas señalados y buscar e impulsar soluciones integrales. Dicha Comisión se instaló formalmente el día 6 de octubre de 1999 y estuvo constituida por personas que laboran en el Consejo Superior, Defensa Pública, Jueces y Juezas del Poder Judicial; Centro de Atención de Apremiados Corporales y del Nivel de Atención Institucional del Ministerio de Justicia; Dirección de la Fuerza Pública, Planes y Operaciones, Contraloría de Servicios y Departamento Legal del Ministerio de Seguridad Pública; Dirección de Cuenta Individual, de Inspección, Administración Salarial y Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social; Dirección General de Migración y Extranjería; Instituto Nacional de las Mujeres; Dirección de Protección Especial y Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, quien ha coordinado el trabajo.

La Defensoría considera importante la apuesta al método de trabajo en comisión, en virtud de que ha permitido avances concretos que facilitan la labor de las distintas dependencias y el ejercicio del control por parte de la Defensoría. Además, constituye un espacio en el que fluye la comunicación, se logra una relación más personalizada entre las y los participantes, y consolida vínculos formales e informales que contribuyen a la coordinación y la búsqueda conjunta de la superación de obstáculos para el avance de derechos.

Como parte de los logros de la Comisión, se destaca la sistematización de todas las circulares del Consejo Superior del Poder Judicial, con el objetivo de compilarlas en un sólo instrumento para ayuda y uso de todas las instancias interesadas. También, cabe resaltar la inclusión del Centro de San Ramón en ese entonces, de atención a apremiados corporales en el recorrido semanal del correo interno del Poder Judicial, lo que agiliza mucho los trámites de las personas detenidas por apremio corporal y el inicio de procesos de capacitación sobre la materia para la Defensa Pública.

De igual forma, la Comisión ha incidido en que en el Poder Judicial la materia de Pensiones Alimentarias, sea considerada de atención especial en los períodos de vacaciones y feriados, mediante un sistema de continuación del servicio a través de turnos y disponibilidades. Además, se colaboró en la elaboración de una Directriz del Consejo de Gobierno en materia de retenciones salariales y se logró una coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social, para el intercambio de información mediante transferencia electrónica, con el fin de que la orden de deducción y la actualización se realice de forma automática.

Uno de los trabajos más significativos de la Comisión Interinstitucional, fue una investigación sobre las principales debilidades del tema de las pensiones alimentarias a través de encuestas que recogen la opinión de las distintas poblaciones involucradas en la materia: personas usuarias, apremiados corporales y operadoras del derecho.

El resultado obtenido fue una Evaluación y Análisis de la Ruta Crítica de los Procesos de Pensiones Alimentarias, que se dio a conocer el día 30 de noviembre del 2001, que incluyó la visita al centro y la atención de las necesidades de espacio. Se realizaron múltiples recomendaciones (sobre las cuales existe una amplia referencia en el informe del año 2001-2002), a las que la Comisión dio seguimiento. De ellas se incluye la novedad de incorporar el tema de los privados de libertad por deuda alimentaria en la discusión y reflexión del tema, con el objetivo de buscar en la reclusión un fin distinto para las personas beneficiarias desde una óptica humanizadora.

c. Una actualización de la situación de pensiones al año 2007-2008: Surgen Nuevos Retos.

La defensa del derecho alimentario da cuenta de algunos avances, como se ha establecido en este capítulo, pero también surgen nuevas debilidades que requieren de la atención inmediata institucional. En este sentido, esta Defensoría considera que los principales retos que deben atenderse interinstitucionalmente son los siguientes:

En cuanto al Ministerio de Seguridad Pública:

- a. Desconocimiento del Protocolo de Pensiones Alimentarias del Ministerio de Seguridad por parte de las personas operadoras del sistema, por lo que se requiere reforzar los procesos de capacitación.
- b. Insuficiencia presupuestaria para asumir las fotocopias de los formularios del Protocolo, libros de actas y otros, por lo que las personas deben costear estos gastos.
- c. Escasez de recurso humano especializado en el Ministerio de Seguridad para ejecutar las órdenes judiciales de apremio y realizar notificaciones; así como carencias en la infraestructura y equipamiento, y falta de vehículos para notificar. Esta situación se agrava cuando se deben desplazar lugares lejanos para lo cual deben tomar autobús y pagar el pasaje con su propio peculio.
- d. Serias limitaciones para la notificación de los asuntos debido a enormes circulantes de casos por

notificar, ya que las y los policías que deben realizarla se encuentran también de guardia.

- e. Alto nivel de rotación del personal humano que genera muchas personas nuevas en los puestos quienes desconocen el protocolo y deben recurrir a su propia creatividad para el trámite respectivo.
- f. Ausencia de fundamentación de los allanamientos por parte de la policía, lo que provoca que sean denegados judicialmente.
- g. Ausencia de intercambio de información entre el Ministerio de Seguridad Pública, Registro Público y Registro Civil, sobre la materia.

En cuanto a los bancos estatales:

- h. Frecuentes problemas con los depósitos que provocan bloqueo de las cuentas por parte de los Bancos, sobre todo del Banco de Costa Rica. Esta situación impide que aunque el dinero esté efectivamente depositado, no pueda ser retirado por las personas acreedoras alimentarias. Esto se da por errores en la información que remite el Juzgado y porque se deposita un monto diferente al que corresponde. El “desbloqueo de la cuenta”, es un trámite administrativo adicional que deben realizar las personas beneficiarias y que le retrasa el acceso a sus ingresos y la satisfacción de sus derechos.

En cuanto al Ministerio de Justicia:

- i. Poca información para los privados de libertad sobre las ventajas del pago en tractos, lo que genera que permanezcan durante prolongados periodos en los Centro de Detención.

En cuanto al Poder Judicial:

- j. Falta de homogeneidad de criterios en la resolución de algunos temas de fondo en casos de pensiones alimentarias. Por ejemplo, en materia probatoria, en algunos juzgados se exigen facturas para probar un gasto, mientras que en otros no.
- k. Aumento considerable de actoras nicaragüenses que no tienen un estatus migratorio definido, y no existen claros mecanismos para que ellas puedan obtener rápidamente el número de cédula o de pasaporte que les permita identificarse y accionar sus derechos.
- l. Necesidad de interpretación de los alcances del principio de gratuidad en la materia de familia, en el sentido de si su cobertura debe alcanzar los gastos de peritajes y algunos gastos procesales.
- m. En términos generales, durante estos últimos 15 años los avances han sido muchos en la pro-

tección de los derechos humanos de las mujeres en el tema de pensiones alimentarias, pero continúan múltiples temas pendientes de resolver, que deben ser abordados interinstitucionalmente.

2. Hostigamiento Sexual: pendiente la aprobación de reformas legales.

Hace trece años se introdujo en el marco jurídico nacional, como respuesta al desarrollo de Derechos Humanos y concepciones jurídicas establecidas en instrumentos internacionales, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia N° 7476, que irrumpió en la cultura y en las costumbres patriarcales permisivas hacia acciones con contenidos sexuales. Con esta ley, se incorporan en el Ordenamiento Jurídico Nacional una serie de responsabilidades para los particulares y además, la obligación estatal de establecer políticas de prevención y un reglamento adecuado, efectivo y que contemple sanciones con el fin de satisfacer el derecho a la dignidad, la integridad física, psicológica y sexual; el derecho al trabajo y la educación y la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde la aprobación de la ley en marzo de 1995, la Defensoría ha realizado procesos de capacitación, tanto a instituciones públicas como privadas, en lo laboral y lo educativo y ha dado seguimiento a todos los casos que se presentan ante el sector público con el objetivo de controlar la legalidad de los actos de la administración pública en los procedimientos de hostigamiento sexual. Esta labor ha puesto en evidencia las debilidades, los vicios más frecuentes, las causas de indefensión de las víctimas y los vacíos legales que han provocado la impunidad de las conductas, a través de estos procedimientos administrativos.

Entre los hechos violatorios a los derechos de las personas denunciadas, en su mayoría mujeres, se encuentran:

- Uso inadecuado del principio de Confidencialidad,
- Lesión al derecho de intimidad.
- Falta de acceso al expediente.
- Exclusión de la víctima como parte del procedimiento.
- Violación a los principios de eficacia y eficiencia.
- Violación al principio de justicia pronta y cumplida; dilación en los procesos y violación al debido proceso.

- Interpretación amplia del concepto de relación laboral extendida a la víctima como motivo para rechazar la apertura del expediente.
- Incumplimiento del artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia que obliga a informar sobre las denuncias que se reciban, así como del resultado del procedimiento a la Defensoría de los Habitantes.
- Débil preparación de las personas que conforman los órganos disciplinarios sobre este tema en particular y el procedimiento especial.
- Tendencia a la judicialización de los procesos al exigirse pruebas directas, fehacientes y contundentes de los hechos denunciados, en detrimento de la prueba indiciaria.
- Falta de utilización de medidas cautelares.
- Uso de la figura de “conciliación” y de “In dubio pro operario”.

“Asimismo, esta Defensoría ha detectado una serie de malas prácticas administrativas que se dan en detrimento de los derechos de las partes. A través de las recomendaciones, la capacitación y asesoría activa por parte de la Defensoría, se ha logrado incidir en la casuística individual evitando procesos que revictimicen y garanticen la reivindicación de los derechos de las víctimas. De igual manera, se ha impactado positivamente en la creación de políticas internas sobre hostigamiento sexual y de los reglamentos internos que exige la Ley 7476.”

Defensoría de la Mujer, 2008

La Defensoría considera que la elevada tasa de denuncias por parte de las mujeres ante la institución es el resultado de un proceso sostenido de visibilización de las conductas con contenido sexual y del rechazo por parte de quienes la reciben. Ello permite afirmar de igual forma, que han disminuido los niveles de tolerancia hacia este tipo de conductas, lo que constituye un avance en esta materia.

La sistematización de los casos trabajados por la Defensoría durante los años de vigencia de la ley, han servido de base para solicitar a la Asamblea Legislativa cambios en la misma. Estos cambios han sido incorporados en el proyecto de ley “Modificación de los artículos 2, 5, 7, 8, 9, 15, 22, 23, 29 y 31 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, N° 7476 y adición de un nuevo Capítulo”, expediente número No. 16.566. Este proyecto de ley recoge todas las observaciones que la Defensoría ha denunciado a lo largo de estos trece años y actualmente se encuentra en la agenda legislativa en la Comisión Especial de la Mujer.

- **Reglamentos internos sobre hostigamiento sexual.**

Desde la entrada en vigencia de la ley se ha trabajado en el seguimiento y asesoría para la elaboración de reglamentos internos a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Para ello, se ha realizado un trabajo conjunto, en distintos períodos de tiempo, de elaboración y revisión de reglamentos con el Ministerio de Educación, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Caja Costarricense del Seguro Social, la Universidad Nacional, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Registro Nacional, y el Instituto Costarricense Contra el Cáncer.

“Cabe resaltar que el hostigamiento sexual es el tema que más denuncias ha generado en la Defensoría de la Mujer”

Defensoría de la Mujer, 2008

A pesar de las obligaciones legales, todavía existen muchas instituciones que no tienen reglamento o normas que establezcan los mecanismos internos de prevención y sanción del hostigamiento sexual. En ese sentido, la Defensoría realizó una investigación sobre la situación del hostigamiento sexual en el país¹, en ella se priorizó el tema del cumplimiento a la obligación contemplada en el artículo 5 de la ley, acerca del reglamento interno para la prevención, investigación y sanción de los casos de hostigamiento sexual.

El período de la investigación contempló hasta el año 2007 e incluyó a las instituciones públicas, o privadas con fines públicos, que constituyen el ámbito de competencia de la Defensoría. Para recabar la información correspondiente la institución, realizó solicitud formal de informe a un total de 168 entidades, entre ellos todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Instituciones Autónomas, las Municipalidades y un porcentaje de los Colegios Profesionales. De todos los traslados realizados, sólo el 2.38 % no contestó, en todos los demás, consta la debida información en el expediente.

El 57% de las instituciones o entes, cuenta con el reglamento de hostigamiento sexual, mientras que 40% del total de las instituciones interpeladas no tienen reglamento a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

El núcleo del Estado constituido por todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Legislativo

(Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes) cuentan con el reglamento respectivo. Sin embargo, instituciones autónomas tan importantes como el BANHVI, el INVU, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, aún no cuentan con el Reglamento, así como más de la mitad de los 15 colegios Profesionales consultados no cuenta con reglamento. Los Gobiernos locales, son quienes más incumplen esta obligación, ya que el 55% aún no cuenta con reglamento. Se ha puesto en conocimiento de los resultados de la investigación, al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal ya que esta es la institución de apoyo a las municipalidades, mediante asistencia técnica, capacitación, financiamiento, divulgación y coordinación interinstitucional, para el ejercicio de sus competencias.

Más allá de la obligación legal de poseer el reglamento interno, su importancia radica en que es el instrumento que posibilita una adecuación de las reglas generales establecidas en la ley a las específicas condiciones de la institución y además, fortalece los mecanismos internos.

3. Mujeres privadas de libertad: presas y discriminadas

La Defensoría de los Habitantes, ha puesto especial atención a la población de mujeres que se encuentra recluida en los Centros de Atención Institucional, por ser una población altamente discriminada a través de los años. En el año 1995 y luego en el año 2001, la Defensoría, cumpliendo con su compromiso con las mujeres privadas de libertad, realizó dos diagnósticos que permitieron profundizar las diferentes debilidades existentes para garantizar los derechos de la población privada de libertad. Con las investigaciones realizadas y las denuncias que ingresan de manera constante a la Defensoría el trabajo con esta población ha sido vasto.

Desde la perspectiva de la Defensoría de la Mujer, los principales ámbitos de violación de los derechos humanos que el Ministerio de Justicia debe atender mediante un trabajo arduo y sostenido, son los siguientes:

a. Regionalización:

Durante muchos años, el único Centro de Atención Institucional para mujeres fue El Buen Pastor (actualmente Liberia, Pérez Zeledón); sin embargo, los hombres privados de libertad tenían varios Centros en las diferentes provincias del país. La anterior situación fue evidenciada desde la Defensoría de los Habitantes

¹ 19757-21-2005-QJ. Última actualización de datos en junio de 2007.

en el primer diagnóstico de 1995 y en diversas resoluciones, donde claramente se ponía de manifiesto el hecho de que las mujeres, al estar lejos de sus familias estaban enfrentándose al desarraigo familiar, social y cultural, lo cual quebranta su salud física y emocional, así como sus relaciones intrafamiliares y afectivas.

Asimismo, por más que las familias deseen visitar a sus madres, hermanas, hijas, amigas o parejas, tienen que hacer un gasto económico que es excesivo dentro de sus posibilidades económicas (pagar buses, hospedaje, comida, etc.). Las mujeres privadas de libertad, tienen derecho a la regionalización al igual que lo han tenido los hombres por muchos años.

El actual Gobierno, queda debiendo la inauguración de la Cárcel de Mujeres en Puntarenas que se proyectó para el año 2007 y que se espera sea abierta en el 2008 junto con el Centro de Atención Institucional de Limón.

b. Mejoramiento en Infraestructura: Centro Buen Pastor

En el año 1995 era evidente la necesidad de mejorar la estructura del Centro, existía hacinamiento, mal estado de los dormitorios, de los servicios sanitarios, del comedor, de las pilas para el lavado; y en general, un deterioro agravado.

Es hasta el año pasado, después de un calvario legal y de múltiples problemas, sobre todo con el tanque de aguas residuales, que la población logra trasladarse a la nueva ampliación del Centro. A partir de este momento las mujeres sentenciadas se separan de las indiciadas, como lo establecen las Reglas Mínimas de los y las Privadas de Libertad establecidas por las Naciones Unidas. El hacinamiento existente se resuelve, los espacios mejoran, tanto los destinados a los comedores y servicios sanitarios, como los de reposo.

La población inicia un proceso general de reordenamiento en cuanto a espacios, lo que trae consigo una reducción de libertad de movimiento para las privadas a lo interno del Centro, nuevas compañeras de celda en los ámbitos nuevos, que modifican la dinámica acostumbrada de las privadas de libertad y que requirió de intervención técnica para la superación.

No obstante esta transición de una gran parte de la población a los módulos nuevos, una gran parte de ella aún se mantiene ubicada en los módulos viejos, razón por la que deben ser reparados prácticamente en su totalidad, no solo pintándolos, sino también cambiando la instalación eléctrica con respeto a las normas de seguridad, cambiando piezas de madera que se encuentran podridas, sellando los huecos que existen en los

cielos rasos, fumigando los espacios contra las plagas, entre otros muchos requerimientos; pero sobre todo, tomando las medidas pertinentes que eviten la erosión de las paredes que lindan con el río y que atentan en contra de la estabilidad del Centro.

Los problemas de infraestructura se agravan en el Sector de Casa Cuna, por la falta de espacio, mal estado de la cocina, de los baños, reducidos espacios de dormitorios, ausencia de adecuación de la estructura y espacio a las necesidades de los/las menores y sus madres, que por lo demás está restringido a 25 personas menores de edad. Este espacio no existe en las cárceles de Liberia y Pérez Zeledón, por lo que se discrimina en este servicio a las mujeres que viven fuera de la capital. La Defensoría considera que es tarea del Ministerio de Justicia la creación de “Casas Cuna” en los Centros Regionales.

c. Área laboral del Centro Buen Pastor:

Por la escasa oferta laboral remunerada en el Centro, las mujeres no pueden acceder al descuento del artículo 55 del Código Penal, ni pueden sufragar sus propias necesidades económicas y tampoco las de sus familias, pasando en ocio la mayor parte del tiempo de reclusión. Por esta razón, la Defensoría ha subrayado en varios informes, no sólo las diferencias frente a la población masculina privada de libertad y la evidente discriminación, sino también, las consecuencias negativas que dicha situación produce a las mujeres privadas de libertad.

d. Área de Salud

En la actualidad, el Centro está pasando por una situación inusual donde el servicio de salud se ha afectado en cantidad y calidad de atención en razón de un problema de clima organizacional en el Centro Médico. A pesar del profesionalismo de la única médica general que quedó brindando el servicio, el Área requiere de apoyo y debe incrementar su personal.

El Buen Pastor, es un Centro de Atención Interinstitucional para mujeres, razón por la que es inexcusable que no se le haya dado prioridad a la contratación de una ginecóloga de planta. Por otra parte, el odontólogo sólo llega dos o tres veces por semana, y le resulta imposible atender la demanda.

Estas debilidades en el sector salud, obligan a tener que realizar más egresos de los necesarios a los centros de salud externos, con las complicaciones de custodia, recursos vehiculares y de chofer que esto representa.

Esta situación, sobre todo en el caso de la medicina general, ha generado una explosión inusual de quejas

de las mujeres privadas de libertad, razón por la que se ha solicitado al Vice-Ministro el apoyo de un médico más para el Centro Buen Pastor y la resolución de los conflictos de clima organizacional que ha presentado esta área y que inciden en la calidad del servicio.

e. Máxima Seguridad

Otro gran pendiente es el de Máxima Seguridad en El Buen Pastor. Este es un lugar cuya existencia y mala utilización son cuestionados por la Defensoría, ya que las mujeres no sólo ingresan por un problema de disciplina, sino también para desintoxicarse y para protegerse. Este es un lugar con problemas graves causados por falta de servicios sanitarios, malos olores, zonas oscuras, despintadas, problemas por falta de sol, pisos y paredes resquebrajadas, pintura en pésimo estado, sin teléfonos públicos, ni comedores, ni ningún tipo de espacios para el esparcimiento.

La Defensoría ha manifestado la necesidad de que el área de máxima seguridad no se utilice para la desintoxicación y más bien, se cree un lugar que supla esta necesidad, con personal que pueda contribuir no sólo del proceso de desintoxicación sino además, de la prevención y del adecuado acompañamiento de la población.

Asimismo, se ha considerado necesario valorar si el espacio de máxima seguridad constituye una necesidad en una cárcel para mujeres.

f. Visita íntima.

La Defensoría de los Habitantes, recibió una queja de carácter confidencial donde una mujer solicitó la visita íntima con una privada de libertad, la cual fue denegada por parte del Instituto Nacional de Criminología con fundamento en el decreto ejecutivo 32724-J, publicado en el diario oficial la Gaceta de 7 de noviembre de 2005, Reglamento de Visita Intima. Este decreto establece en su artículo 1, lo siguiente: *“La visita íntima es el ejercicio del derecho de la persona privada de libertad, al contacto íntimo con otra persona de su elección, que sea de distinto sexo al suyo...”*.

En vista de lo anterior, la Administración justifica de forma jurídica la negativa a la visita íntima entre personas del mismo sexo. Sin embargo, esta Defensoría desea llamar la atención sobre la realidad del Centro, en donde las personas privadas de libertad mantienen relaciones afectivas entre ellas durante su convivencia en el mismo, de tal forma que la regulación que hace la Administración se refiere exclusivamente a la entrada de personas al Centro Penitenciario como una “visita regulada”, con lo que se da un doble parámetro por parte del sistema para las personas con opciones sexuales diferentes, lo que constituye una debilidad

que debe solventarse en el marco de la doctrina de los derechos humanos.

En este momento, tanto el Ministerio de Justicia, como la Defensoría están a la espera de que la Sala Constitucional se pronuncie en un Recurso de Amparo, tramitado bajo el expediente número 08-000032-0007-CO sobre este tema, siendo que la posición de esta Defensoría, en principio, que la convivencia íntima entre personas del mismo sexo no puede ser limitada por la institución penitenciaria.

g. ¿Y la política de género?

La Defensoría, ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia desde hace 15 años concebir y poner en práctica una política específica para la población femenina privada de libertad.

Lamentablemente, las cárceles de nuestro país continúan reflejando el dominio de una sociedad masculina, donde no se consideran, ni se toman en cuenta las desigualdades entre hombres y mujeres. El Reglamento de Privados y Privadas de libertad, el Plan de Desarrollo Institucional y las circulares, no contemplan las diferencias de género, ni reconocen que hombres y mujeres viven la prisión de forma diferente.

La actual Administración solicitó colaboración al Instituto Nacional de las Mujeres, para la elaboración de la política penitenciaria específica para las mujeres privadas de libertad, pero el tiempo ha transcurrido sin que la misma sea presentada, lo que constituye uno de los mayores desafíos.

“Ante el aumento de solicitudes de intervención realizada por las mujeres privadas de libertad, la Defensoría planteó al Centro una estrategia de intervención que permita cumplir con las competencias de fiscalización de la Defensoría, atendiendo las demandas de las mujeres, tomando en consideración los escasos recursos existentes en el área de salud. Por ello, los casos se están tratando mediante una “Boleta de Atención Inmediata” que contiene la descripción del hecho y que permite respuesta directa por parte de la médica, vía fax, sin ningún tipo de formalidad.”

Defensoría de la Mujer, 2008

4. El ámbito laboral de las mujeres: espacio de desigualdad y discriminación.

La construcción de la sociedad ha impuesto roles a los hombres y a las mujeres que influyen directamente en la división de funciones tanto dentro, como fuera del ámbito familiar. Esto constituye una desigualdad de oportunidades para la incorporación de las mujeres en el trabajo remunerado, en virtud de que continúan asumiendo las responsabilidades del mundo privado al considerárseles únicas responsables del hogar, hijos e hijas y su cuidado.

La Defensoría de la Mujer ha recibido, durante cada uno de los quince años de vida institucional, denuncias por violación a los derechos laborales de las mujeres, lo que pone de manifiesto la discriminación a través de la exclusión, restricción del acceso y disfrute de sus derechos.

Durante los años de 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997 la Defensoría de la Mujer, recibió diversas quejas que colocan el tema del rol reproductivo, especialmente durante el período de embarazo y post parto, como el de mayor tendencia de violación de los derechos de las mujeres.

El mayor porcentaje de las quejas recibidas, aludieron a la violación del Principio de Igualdad en relación con el hombre en el trabajo y sobre todo, al incumplimiento, en el caso de las trabajadoras interinas en estado de embarazo, del “régimen de protección especial a la mujer en estado de embarazo”. Por ello en 1994, en defensa de los derechos laborales de las mujeres, la Defensoría dio seguimiento a la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 94 del Código de Trabajo, referente al despido de las trabajadoras embarazadas por causa justificada, que se declaró sin lugar.

Posteriormente, en el año de 1996 desde las necesidades evidenciadas por las mujeres, sobre todo por la interrupción de derechos laborales en cada período de licencia por maternidad, se logra la reforma el Artículo 95 del Código de Trabajo, para que se incorporase la regla de que la licencia por maternidad no suspendía el contrato laboral y por ende no se afectarían los derechos de vacaciones, aguinaldo y salario total.

En esta misma línea, durante 1997 y 1998, la Defensoría realizó una investigación de oficio sobre la aplicación del “Régimen de Protección Especial de las Mujeres Embarazadas” en el Ministerio de Trabajo. Este régimen laboral está caracterizado por la prohibición de despido de las mujeres embarazadas, fundamentado en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art.11 inc.c), los Convenios y Declaraciones de la

Organización Internacional del Trabajo, y el artículo 51 de la Constitución Política.

La Investigación de Oficio de la Defensoría, dio cuenta de la forma cómo el Ministerio de Trabajo ejerce sus competencias de protección laboral y de prohibición de despido a las mujeres. En este proceso se encontró una serie de debilidades en las condiciones infraestructurales y de procedimiento que se llevan a cabo, razón por la que se emitieron varias recomendaciones, entre ellas, las siguientes:

- mejorar las condiciones infraestructurales de las oficinas
- dotar de medios de transporte a las y los inspectores/as
- modificar de la política y procedimiento para la investigación.

Del año 1998 al 2000 se creó y se puso en vigencia una comisión de trabajo constituida por la Defensoría, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Agenda Política de Mujeres y la Liga de Mujeres pro Paz y Libertad, para la protección de los derechos de las mujeres y para dar apoyo a la oficina de género del Ministerio de Trabajo, que tenía como objetivo transversar el tema en este Ministerio.

A pesar de los esfuerzos, las recomendaciones de la primera investigación sobre el tema y la modificación del procedimiento que se realiza para la autorización de un patrono de despido de una mujer embarazada; las denuncias continuaron llegando a la Defensoría, por incumplimientos en el sector privado, razón por la que cuatro años después surgió la necesidad de actualizar el diagnóstico sobre el Régimen de Protección Especial de las Mujeres Embarazadas.

Del año 2001 al 2003, la investigación de oficio sobre el régimen de protección de las mujeres embarazadas se profundiza y se identifican varios problemas administrativos y de manejo técnico del tema y sobre todo una ausencia de sistematización de los casos. En esa ocasión se señaló:

- los derechos violentados que se consignan en los documentos del Ministerio no siempre identifican el motivo principal de la renuncia;
- incumplimiento de un procedimiento especial para tramitar las denuncias de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia;
- no existe un ordenamiento diferenciado de los registros de las denuncias de las trabajadoras embarazadas o en lactancia.

- falta de claridad en las funciones que desempeña la Dirección de la Inspección de Trabajo en relación con estos casos.
- falta de personal en la oficina de género.

La Defensoría, en seguimiento de la investigación concluida en el año 2003, recomendó al Ministerio de Trabajo la elaboración de la política interna de género, la inclusión de la perspectiva de género en todos los procesos institucionales, la ubicación de la Unidad de Equidad de Género en un lugar estratégico donde mantenga el vínculo y seguimiento con las mujeres embarazadas que no son atendidas en otros servicios y anteriormente podían ser atendidas en esta Unidad. De igual forma, se asignó particular importancia a la línea 800 y se recomendó que se dotara de una plataforma adecuada de servicios y la utilización de una Boleta especial para la recolección de información en la línea.

Durante los años 2004 a 2006, se empieza a notar otra tendencia en el tipo de quejas que se reciben ante la Defensoría. Las mujeres que mayormente se consideran discriminadas en sus derechos laborales son aquellas que, encontrándose en ámbitos de trabajo

tradicionalmente masculinos, se sienten tratadas de forma diferente a los hombres. Este es el caso de las mujeres policías, las agentas de seguridad, las mujeres bomberas, las mujeres árbitras, enfermeras, directoras de escuelas, abogadas, entre muchas otras.

La Defensoría ha dado cuenta de las debilidades institucionales para recibir y garantizar la permanencia de mujeres en ámbitos laborales asociados a trabajos de tradición masculina, por lo que el camino para identificar y respetar las específicas condiciones y situaciones de las mujeres requiere de procesos de capacitación, de modificación de normas y de una política pública, así como de mecanismos de sanción ante el incumplimiento.

Más recientemente, durante los últimos años, el mayor número de denuncias presentadas eran por acoso laboral, tanto por parte de jefes, como de personas que se encontraban en el mismo nivel jerárquico.

El acoso laboral ha sido definido como el ejercicio extralimitado de un poder (jurídico o de hecho) en el entorno laboral, mediante el uso sistemático, recurrente, progresivo, de la fuerza intimidatoria, que atenta contra la integridad moral (L. Guevara, El acoso

moral en el trabajo). El acoso laboral se presenta ante la Defensoría de la Mujer como un tipo de violencia/agresión que es denunciada con mayor frecuencia por mujeres, que por hombres. Las denuncias presentadas por las mujeres ante esta Defensoría, permiten considerar que el acoso laboral se da como consecuencia de las relaciones de poder, mal entendidas y extralimitadas; como una forma de violencia de género en contra de las mujeres.

La Defensoría de la Mujer no sólo ha acompañado y asesorado a las mujeres trabajadoras del sector público en sus casos, sino que además, ha tratado de posicionar el tema en la agenda pública nacional, a través de las investigaciones e informes en cada caso en particular. En ese mismo sentido, se ha expuesto el tema en el informe estructural que se rinde anualmente ante la Asamblea Legislativa, profundizando en los conceptos, requisitos, características doctrina y jurisprudencia que permitan tratar el tema en su justa dimensión.

“En un mundo laboral, donde el poder acentúa la supremacía masculina sobre la femenina, a la mujer trabajadora se le cobra muchas veces, mediante el acoso laboral, haberse salido del control de los requerimientos culturales de satisfacción femenina.”

Defensoría de la Mujer, 2008

Las mujeres han acudido a la Defensoría a solicitar la intervención para la búsqueda de las medidas de protección/cautelares, de la apertura del procedimiento administrativo y para el seguimiento a éstos.

Más allá de la doctrina que sobre la materia se ha ido profundizando, esta Defensoría desea llamar la atención de las autoridades públicas sobre la dimensión humana del tema de hostigamiento laboral, sobre el cual dan cuenta las mujeres que se presentan a la Defensoría de la Mujer; quienes no sólo necesitan de la asesoría jurídica, sino de un espacio para ser escuchadas, para desahogar su ansiedad y su tristeza.

La comprensión por parte de la víctima de la lógica del hostigador y de la serie de mitos que se han construido en torno al hecho, -tendientes a invisibilizarlo o disminuir su impacto tanto en las empresas como las instituciones públicas-, ayuda a las mujeres a entender que el problema laboral no lo causaron ellas, que no son inútiles e incapaces de realizar un buen trabajo, tal y como se les dijo y se les hizo creer; aspecto al que la Defensoría le da una gran importancia en el proceso de atención del caso.

Las mujeres que denuncian esta forma de violencia presentan una lesión en su autoestima, dejan de creer en ellas mismas, poseen un daño psicológico, cuyo diagnóstico en la mayoría de los casos ha sido un importante elemento probatorio que da cuenta de la existencia del hecho. Incluso debe señalarse que el acoso

laboral no sólo lesiona el ámbito laboral, sino que las víctimas trasladan los daños psicológicos propios derivados del hostigamiento laboral a los otros ámbitos de sus relaciones sociales, principalmente con su pareja, esposo/a, hijos e hijas.

Dado el impacto del hecho, esta Defensoría continúa llamando la atención por el enorme vacío existente en el país, al no contar con una ley específica en contra del acoso laboral que permita atender la especialidad del hecho. La Asamblea Legislativa ha conocido dos proyectos de ley en los que la Defensoría se ha pronunciado, los cuales ya no se encuentran en trámite parlamentario, razón por la que subsiste la necesidad denunciada por esta Defensoría.

Ante la ausencia de norma legal contra el acoso laboral, la defensa se fundamenta en el artículo 56 de la Constitución Política, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) OIT, la Ley No. 2694, Código de Trabajo Artículos 19, 69, 81,83, el Reglamentos Internos de Trabajo, y la Jurisprudencia de la Sala Segunda.

II. Protección de los Derechos de las Mujeres: 2007- 2008.

1. Ámbito de la Salud: derecho de las mujeres a gozar de atención médica en condiciones de igualdad y sin discriminación

Las acciones para promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres, tiene muchos años de historia, producto de lo cual se han venido sucediendo cambios relevantes en la condición jurídica y social de la mujer a nivel mundial. Los esfuerzos realizados para lograr dicho cambio han dado su fruto producto de la promulgación y puesta en ejecución de diversos instrumentos internacionales que han reconocido la importancia de proteger la dignidad de la mujer, su derecho a la igualdad y no discriminación y que se encuentran en diversas Declaraciones, Convenios, Pactos, Convenciones, así como en Reuniones y Conferencias Internacionales.

Entre los Instrumentos Internacionales más importantes para la protección de los derechos humanos de las mujeres, se encuentra la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979. Con la promulgación de esta Convención, se logra un gran paso hacia la meta de la igualdad de derechos para la mujer, al consagrar que la discriminación contra la mujer es una injusticia y constituye una ofensa a la dignidad humana. Según

la CEDAW² se entiende por discriminación “*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*”.

El derecho a gozar de atención médica en condiciones de igualdad y sin discriminación, es un derecho que ha sido reconocido específicamente en el Art. 12 de la (CEDAW), a saber:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

Conforme con esta disposición, los Estados eliminarán toda forma de discriminación en contra de la mujer en lo que respecta al acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, especialmente en lo que respecta a la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto.

Según lo estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en su Recomendación General N° 24³ “*el cumplimiento por los Estados Parte del Artículo 12 de la Convención es de importancia capital para la salud y el bienestar de la mujer*”. Para ello, los Estados deben informar la manera en que las políticas y medidas sobre atención médica abordan los derechos de la mujer en materia de salud, desde el punto de vista de las necesidades y los intereses propios de la mujer. Además, la forma en que la atención médica tiene en cuenta las características y factores privativos de la mujer, en relación con el hombre.

² Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³ La Mujer y la Salud. 02/02/99. CEDAW RECOMEN. GENERAL 24

Entre esos factores se citan los biológicos (menstruación, función reproductiva, menopausia), socioeconómicos (desigual relación de poder entre hombres y mujeres en el hogar y en el lugar de trabajo que pueden repercutir negativamente en la salud y de nutrición de la mujer; así como las distintas formas de violencia a la que están expuestas las mujeres como el abuso sexual por ejemplo) y de carácter psicosociales, (depresión en general y en el período posterior al parto en particular), etc.

Los Estados deben tomar medidas, para garantizar a las mujeres el acceso a servicios de atención médica de calidad en donde se respete su dignidad, su derecho a la intimidad así como tener en cuenta sus necesidades y perspectivas. Sin embargo; el derecho a recibir una atención médica de calidad en los centros hospitalarios de nuestro país se ha visto obstaculizado, entre otros, por las carencias de infraestructura y la falta de capacidad del servicio, lo que ha incidido en el acceso al disfrute de este derecho por parte de las mujeres.

Desde sus inicios, la Defensoría ha recibido diversas denuncias relacionadas con la mala prestación en los servicios de ginecología y obstetricia de los hospitales: atención de las mujeres en los pasillos de los hospitales por falta de espacio en los salones, violación al derecho a la privacidad, largas filas, esperas interminables, falta de equipo para la realización de estudios ginecológicos, e incluso maltrato por parte del personal hacia las pacientes con regañones, ofensas y hasta culpabilización. A la fecha, no se han logrado resolver muchas de las deficiencias encontradas en los Servicios de Ginecología y Obstétrica de los Hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Defensoría ha insistido en la necesidad de que la salud de las mujeres se aborde desde una política integral que tenga en cuenta sus necesidades y especificidades, como está claramente establecido en las recomendaciones de la CEDAW y por ende, gocen de servicios de salud de calidad sin discriminación y en condiciones de igualdad.

Con base en la frecuencia de las denuncias recibidas, los casos más ejemplarizantes sobre la situación de salud de las mujeres, tienen relación con la maternidad. Estos casos se exponen seguidamente.

a. Deficiencias en el Servicio de Ginecología y Obstetricia: Hospital William Allen de Turrialba

Actualmente, la Defensoría de los Habitantes se encuentra realizando una investigación de oficio relacionada con dos denuncias recibidas por el servicio de salud que se brinda a las mujeres en el Área de

Ginecología y Obstetricia del Hospital William Allen de Turrialba.

Las denuncias recibidas se refieren a la falta de personal especializado en radiología y equipo necesario para la realización de mamografías, motivo por el cual las pacientes deben trasladarse al Hospital Max Peralta de Cartago. También se denuncia el desabastecimiento de medicamentos, el otorgamiento de citas para estudios ecográficos, de histerosalpingografía o de laparoscopia diagnóstica que tardan varios meses de espera, la realización de cesáreas a pacientes que no son de consulta ordinaria del Hospital, el cobro por participación en el curso de preparación para el parto (el cual es gratuito), la aplicación arbitraria de medicamentos para aceleración del parto (procedimiento prohibido por los reglamentos del hospital), e irregularidades en la realización de exámenes de papanicolau, entre otras.

En efecto, se comprobó que debido a la falta de equipo adecuado, muchas mujeres deben ser referidas a otro hospital ya que según informa la Dirección General de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social: *“...En el Hospital William Allen de Turrialba no hay médico radiólogo desde hace 8 años por lo cual en el Servicio de Radiología no se hacen ultrasonidos, mamografías o histerosalpingografías. Estas pacientes son referidas al Hospital Max Peralta, el cual tiene una población en su área de atracción de 500.000.00 habitantes...”*⁴

Recientemente, en el seguimiento realizado a esta denuncia, la Defensoría ha podido comprobar que aún cuando ya se cuenta con los servicios de una médica especialista en Radiología, persiste la carencia del equipo médico necesario para la realización de mamografías y otros exámenes, y no existen estudios que determinen con exactitud los plazos de espera para la realización de esos exámenes a las pacientes que son referidas al Hospital Max Peralta por parte del Hospital William Allen, todo lo cual pone en riesgo la salud de las mujeres.

La Defensoría continuará en el proceso de seguimiento de las acciones realizadas por la Administración, en acatamiento a las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna del Hospital.

b. La Plétora en los Servicios de Maternidad: inexistencia de Protocolos.

En el mes de agosto del año 2007, la Defensoría recibió una denuncia⁵ en la que se expuso el calvario que

⁴ Oficio N° 1841-06 de la Dirección General: Gestión Regional y Red de Servicios de Salud.

⁵ Expediente N° 11055-2007-SI

sufrió una mujer con dolores de parto que acudió con carácter de urgencia al Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia.

Luego de ser valorada en ese Hospital, se le indicó que se le iba a referir al Hospital San Juan de Dios o al Hospital de las Mujeres (conocido como Maternidad Carit), en virtud de que no se le podía dejar internada ya que solo tenía un centímetro de dilatación y había plétora en los servicios por lo que no disponían de camas, ni ambulancias para realizar el traslado. Una vez que, por sus propios medios, llegó a la Maternidad Carit, fue atendida en el servicio de emergencia y nuevamente, se le refirió al Hospital Calderón Guardia, debido a que el neonato era muy grande y no se disponía de los mecanismos adecuados para atender el parto y que en consecuencia, tanto su vida como la del niño podían correr peligro. En ese momento, se le explicó al médico que ya había acudido a ese Hospital y que ya no había tiempo porque ella sentía que iba a dar a luz en cualquier momento.

No obstante, se le trasladó en una ambulancia en la que no se permitió a su esposo acompañarla y la enfermera que le acompañó, se sentó adelante junto al chofer. Durante el traslado en la ambulancia, dio a luz a su bebe sin ningún tipo de asistencia profesional, violentándosele su derecho a la salud, a obtener los servicios de salud y en suma, a su dignidad como paciente; amén de que con las omisiones de atención se puso en peligro su vida y la del recién nacido. Por esta vicisitud fue trasladada al Hospital San Juan de Dios para su atención.

Todas las explicaciones brindadas a la Defensoría en los informes presentados por las autoridades de los Hospitales involucrados en este caso, señalaron la “Plétora en el Servicio de Maternidad” como la causa principal para no internar a la paciente y atender el parto. Por estos motivos, la Defensoría realiza las siguientes consideraciones sobre el tema. El concepto de “Plétora de Servicio”, tiene un alto contenido discrecional y diferenciado en cada uno de los dos hospitales que fue atendida y trasladada la paciente, lo que pudo constituir un factor de riesgo para su vida y la del recién nacido.

Es claro que existe una falta de homogenización del concepto “plétora” para todos los hospitales, lo que posibilita un negativo margen de discrecionalidad, que impide la garantía de la seguridad jurídica de las pacientes, razón por la que debe procederse a la definición jurídica del concepto. En ese sentido, debe valorarse si el concepto debe estar integrado por la no disponibilidad de camas, de infraestructura, de médicos, de equipo adecuado, de especialistas, personal de enfermería, etc. De la misma forma, deben definir-

se los mecanismos de coordinación interinstitucional, como prerequisites de un traslado de paciente a otro hospital en casos de “plétora de servicios”.

Resulta importante destacar que las emergencias médicas no pueden obviarse en caso de plétora en el servicio, de tal forma que ante una emergencia de este tipo, debe prevalecer el derecho a la salud y no poner en riesgo a la persona.

Llama la atención a la Defensoría que la Plétora en el Servicio de Hospitalización se use con un carácter permanente en el tiempo, cuando su uso debe tener un carácter extraordinario; de tal forma que, si se repite una y otra vez, se convierte en una situación que debe ser prevista y atendida en la cotidianeidad.

c. Omisión del pago obligatorio y oportuno de la licencia por maternidad

Una denuncia que causó gran preocupación en la Defensoría de los Habitantes, fue la queja reiterada de varias mujeres a quienes al acudir a diferentes unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) a retirar el importe correspondiente a la licencia por maternidad, se les informó que no se les podía realizar el pago respectivo en virtud de que no había contenido presupuestario en la partida referida a los subsidios y tampoco había certeza de cuándo se iba a realizar el pago.

Cabe resaltar que la licencia por maternidad, es un beneficio económico que se otorga a la trabajadora embarazada con la finalidad de que pueda contar con ingresos que le permitan sufragar las necesidades básicas durante el período de licencia por maternidad y constituye un pago obligatorio que debe realizar la entidad aseguradora, en este caso la Caja Costarricense del Seguro Social y el patrono. Dicho pago obligatorio, se encuentra establecido en el Art. 95 del Código de Trabajo, el cual contempla la obligación de cancelar el equivalente al cien por ciento del salario percibido por la trabajadora embarazada, distribuyendo tal obligación en partes iguales entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el patrono.

Asimismo, el Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS es el instrumento con el que la institución ha desarrollado este mandato y en el cual ha definido lo relacionado con las licencias de maternidad, de la siguiente manera: “*Período obligatorio de reposo establecido por ley, para las trabajadoras embarazadas, con motivo del parto. Se divide en licencia pre-parto y licencia post-parto, dependiendo a si se refiere al período anterior o posterior al alumbramiento*”. (artículo 10 del Reglamento)

Adicionalmente, el artículo 73 de la Constitución Política consagra el Derecho a la Seguridad Social como un derecho de las y los trabajadores.

Sobre la base de la normativa expuesta, es claro que la Caja Costarricense de Seguro Social está obligada, por mandato constitucional y legal a administrar los seguros sociales y por consiguiente, otorgar los beneficios derivados de la seguridad social a las trabajadoras y trabajadores del país.

Considera la Defensoría, que la Caja incumplió esas obligaciones al no cancelar de manera inmediata a las trabajadoras que se presentaron en diversas sucursales; entre éstas, Alajuela, Golfito, Puerto Jiménez, San José, Heredia, así como en el Hospital San Juan de Dios y la Clínica Marcial Rodríguez de Alajuela, la respectiva licencia por maternidad.

En la investigación de la Defensoría,⁶ se concluye que efectivamente se presentaron problemas de falta de contenido presupuestario en las partidas de subsidios en varias sucursales de la Caja Costarricense de Seguro Social violentándose de esta manera el Derecho a la Seguridad Social, en tanto Derecho Humano reconocido tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos, como en el Sistema Americano de Derechos Humanos. En este Sistema se engloban temas de la salud pública, tales como el subsidio al desempleo, o los planes de pensiones y jubilaciones y otras medidas que han ido surgiendo en muchos países desde finales del siglo XIX para asegurar niveles mínimos de dignidad de vida a las personas.

De la misma forma en que las denunciadas han venido contribuyendo al sistema de seguridad social de nuestro país por medio del pago del seguro de maternidad; a la CCSS le corresponde el pago del subsidio en tiempo y forma por lo que, al no hacerlo, violentaron los derechos de las interesadas.

Esta Defensoría ha sido enfática al recomendarle a la Caja Costarricense de Seguro Social velar: *“...para que las Unidades Médicas de las Sucursales de la Caja Costarricense de Seguro Social planifiquen adecuadamente los recursos financieros, de manera que las partidas por concepto de licencias por maternidad cuenten con contenido presupuestario durante todo el año, con el propósito de realizar los pagos correspondientes en el momento que lo solicitan las beneficiarias y así eliminar cualquier forma de violación de un derecho fundamental.*

Para tal efecto debe emitirse una circular a todas las instancias responsables de esta materia en la Caja acerca de la obligación de cumplir con el pago de la

*licencia por maternidad en el momento en que es solicitado”.*⁷

2. Poblaciones específicas.

a. Mujeres Indígenas

Bajo el marco general de los derechos consagrados en el artículo 33 de la Constitución Política, Convenios Internacionales específicos o generales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde 1948, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención CEDAW y el Convenio 169 de la OIT, la Defensoría de la Mujer ha realizado trabajos conjuntos con las mujeres indígenas organizadas, principalmente en el ámbito de la divulgación y promoción de los derechos partiendo de la especificidad de éstas y de la heterogeneidad de las culturas y realidades de los diferentes pueblos indígenas.

Desde el año de 1999, se iniciaron procesos de capacitación a las mujeres indígenas de Ditsöpa en materia de derechos humanos, con representantes de Térraba, Boruca, Cabagra, Salitre, Ujarrás y Curré, en donde se abordaron los temas del derecho a la pensión alimentaria, participación política, al trabajo y la salud de manera prioritaria.

Entre los años 2001 y 2002 se realizaron diferentes reuniones con representantes de varias instituciones gubernamentales donde la Defensoría asesoró, apoyó y facilitó la conformación de la Comisión de Mujeres Indígenas de Talamanca y la Asociación de Mujeres Dórcas de la Zona Atlántica con el fin de mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas. Este proceso continuó en los años sucesivos con la Comisión de Mujeres Talamanqueñas y más recientemente, con las mujeres indígenas representantes de la Mesa Nacional Indígena para el fortalecimiento de la organización nacional de mujeres indígenas Wallé Kané, cuyo significado es *“mujeres trabajando”*.

En el ámbito de la defensa, durante el año 2007-2008 la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a las acciones interinstitucionales orientadas a garantizar los derechos de las familias migrantes trabajadoras indígenas Ngöbes por parte de las instituciones que tienen competencias en los derechos derivados de su situación de migrante, de trabajo y de salud de estas poblaciones. Estas son instituciones tales como: la Caja Costarricense de Seguro Social, CONASPI, PANI, la Dirección Nacional de Migración y Extranjería, ICAFE, INAMU, CANAI, Ministerio de Trabajo, INS, Ministerio de Relaciones Exteriores, Proyecto Saltra-UNA y Organización Internacional para las Migraciones.

6 Expediente N° 22078-21-2006

7 Informe Final con Recomendaciones, Oficio N° 06935-2007 del 06 de setiembre de 2007.

Actualmente, la Defensoría da seguimiento a los tres compromisos que asumió el Instituto Nacional de las Mujeres para la protección de los derechos de las mujeres:

- promoción de derechos de las mujeres en la zona de los Santos con énfasis en derechos a la salud, mediante dos jornadas de información,
- capacitación de 30 mujeres migrantes sobre el derecho a una vida sin violencia y
- preparación de una mesa redonda sobre la situación de las mujeres migrantes: motivaciones para migrar, rutas y consecuencias de la migración para las mujeres y sus familias para sensibilizar a la población nacional.

La intervención de la Defensoría, ha estado motivada en las necesidades de las diversas organizaciones de mujeres indígenas que así lo han requerido y continuará con el apoyo que ellas soliciten en la defensa y promoción de sus derechos. Actualmente, se planifican visitas a las distintas poblaciones indígenas del país a lo largo del año de 2008.

“La Defensoría, desde los años 1998-1999, ha venido recibiendo denuncias por el tipo de funciones que son asignadas, las cuales se han asociado a los roles que tradicionalmente han sido asumidos por ellas en el ámbito doméstico, tales como la cocina y limpieza de los lugares de trabajo, en detrimento de la función policial. De igual forma, se han recibido denuncias por las condiciones de la infraestructura de los lugares de trabajo, los que se caracterizan por la ausencia de privacidad y porque no responden a sus necesidades específicas. Otras se refieren a la asignación de un uniforme que no les queda a su medida y por la imposibilidad de ascender dentro de la estructura.”

Defensoría de la Mujer, 2008

b. Mujeres Policías: las Mujeres de Uniforme

Las mujeres, precisamente por tal condición, son víctimas de diversos tipos de discriminaciones en el ámbito laboral que se exacerban cuando realizan trabajos en espacios que tradicional y estructuralmente, han sido pensados y ocupados por hombres.

Las discriminaciones laborales se presentan históricamente a través de la división laboral del trabajo, que asigna labores específicas por el sexo de la persona. Uno de estos espacios, que de forma clara estaba estructurado para el hombre es el de la seguridad, vigilancia y custodia. No obstante, las mujeres han ido abriendo los espacios y logrando acceder a los puestos de policías en el Ministerio de Seguridad y al de agentas de seguridad en el Ministerio de Justicia. En ambos tipos de puesto, y aunque pertenecen a instituciones diversas, las mujeres policías y agentas de seguridad comparten el uniforme, las relaciones de subalternidad hacia los hombres compañeros de trabajo, y la discriminación.

Para la defensa de estos derechos la Defensoría ha realizado múltiples tipos de intervención. Tal es el caso de las reuniones de trabajo para lograr acuerdos sobre roles de trabajo, la mejora en las condiciones de trabajo y de la estructura donde duermen y el diseño de una estrategia de comunicación, divulgación y capacitación interna sobre los deberes y responsabilidades propias del cargo. Se han realizado recomendaciones puntuales para los casos individuales y una recomendación de carácter estructural tendiente a la elaboración de una Política de Igualdad de Género.

Este tipo de intervención se ha ampliado a una investigación más integral⁸, solicitada por la organización de la sociedad civil “CEFEMINA”, en una denuncia por la discriminación contra las mujeres policías y el debilitamiento del sistema de atención del Ministerio de Seguridad Pública a las víctimas de violencia, que se encuentra dentro del programa de política de igualdad y equidad de género.

Dentro del marco de la investigación se le envió al entonces Ministro de Seguridad Pública, Lic.

Fernando Berrocal Soto, el traslado de los hechos investigados que cubre lo relativo a:

- la política de contratación de personal policial en esta administración;
- la capacitación a mujeres y hombres agentes de seguridad sobre el tema de desigualdad de género, particularmente la violencia intrafamiliar, el hostigamiento sexual, el acoso laboral;
- las acciones para posibilitar condiciones de igualdad a las mujeres policías, tales como derecho al trabajo en la institución, acceso a la capacitación, avituallamiento apropiado, estabilidad laboral y ascenso a posiciones de toma de decisiones;
- la coordinación y articulación interinstitucional con instancias que trabajan la violencia doméstica y las pensiones alimentarias;
- la designación de recursos policiales para atender la violencia doméstica y las pensiones alimentarias.

⁸ Expediente número 21-2006-10.

Esta investigación se encuentra en proceso y se tiene la programación de entrevistas para recabar la información correspondiente.

Respecto de las mujeres uniformadas, agentas de seguridad del Ministerio de Justicia y Gracia ubicadas en los Centros Penitenciarios, la Defensoría ha recomendado al Ministerio de Justicia:

- Asumir el compromiso de ubicar mujeres policías en los puestos de decisión y máxima jerarquía, particularmente en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor.
- Propiciar procesos de capacitación a las policías, con el fin de fortalecer y elevar sus herramientas y conocimientos para incrementar los retos de los puestos de decisión.
- Mejorar el estado físico estructural de los cuartos de las agentas de seguridad.
- Realizar una capacitación sistemática a todas las funcionarias/os para que apliquen medidas acordes con la normativa vigente y la realidad del CAI El Buen Pastor.
- Que se orienten y capaciten a las agentas de seguridad en el uno de las esposas, medidas disciplinarias, casos en que se debieran usar, resolución de conflictos y defensa personal entre otros.
- Establecer los roles de las agentas de seguridad de tal modo de que exista personal para que cubra a las agentas, cuando tengan que hacer sus necesidades fisiológicas.
- Realizar las obras de infraestructura para que el mal olor de las aguas residuales que llega al dormitorio de las agentas de seguridad sea eliminado.
- Proveer de servicio sanitario a todos los cuartos de las agentas sea el de las que están de guarda como las que duermen.

La Defensoría considera que son claras las relaciones entre estos dos grupos y que es un tema recurrente que requiere de la constante intervención y seguimiento. Asimismo, se considera que ninguna acción es sostenible mientras los patrones socioculturales institucionales sean diferenciados y excluyentes para las mujeres.

c. Mujeres migrantes: ¿Y sus derechos?

Históricamente, nuestro país se ha caracterizado por ser uno de los principales países receptores de población migrante en la región centroamericana. Nuestras áreas fronterizas han experimentado grandes movimientos de migraciones temporales asociadas a actividades agrícolas, siendo los principales migrantes

la población de los países vecinos, esencialmente la nicaragüense.

Esta conformación de personas migrantes trabajadoras, ha cambiado en las últimas décadas y actualmente, aunque las personas nicaragüenses se mantienen como la mayoría, también existe un gran número de personas trabajadoras procedentes de otros países, quienes, mayoritariamente, se trasladan a nuestro país huyendo de presiones políticas, sociales y culturales para insertarse en diversos sectores del mercado laboral costarricense.

Según el Censo Nacional de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el año 2000 habían 296.451 personas nacidas en el exterior, representando el 7.8% de la población total. Entre estos, el grupo más numeroso es el de las personas migrantes nicaragüenses, quienes en 1984 alcanzaban un porcentaje del 2% del total de la población, pasando a un 6% en el año 2000.

Las cifras internacionales dan cuenta de la modificación de la migración en las mujeres, otrora acompañantes, ahora vienen por su propia cuenta. CEPAL da cuenta del fenómeno al señalar que *“de los casi 180 millones de migrantes internacionales, cerca de la mitad son mujeres que ya no viajan exclusivamente como acompañantes, como solía suceder otrora, sino que cada vez más lo hacen por su propia cuenta en general, en búsqueda de mejores mercados laborales”*⁹.

Según lo expuso la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, en su Primer Informe de Gestión: *“la vulnerabilidad rodea la migración, especialmente la irregular”*¹⁰.

Esta situación ha causado gran preocupación en la comunidad internacional por los derechos humanos de las personas migrantes y ha llevado a la promulgación de algunos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que reconocen la condición particular de las personas migrantes en su calidad de personas sujetas de derechos. Entre estos, puede citarse la Convención Internacional sobre Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (MWC), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/1^o58 del 18 de diciembre de 1990 y que entró en vigor en el año 2003. Este instrumento establece derechos relacionados con un

9 Cortés Castellanos, Patricia. “Mujeres Migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”. Programa Regional de Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): División de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas. CEPAL. Noviembre, 2005. Pág. 9.

10 Ibidem. Pág. 13.

fenómeno poblacional específico como es la migración y toma en cuenta tanto a las personas trabajadoras migrantes, como a sus familias, independientemente de su condición migratoria o jurídica. A la fecha, Costa Rica no ha ratificado esta Convención, a pesar de ser uno de los países receptores de personas migrantes más importantes de la Región.

Otro de los instrumentos más recientes y relevantes para la protección de los derechos de las mujeres migrantes, es la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigencia el 29 de setiembre de 2003. Este instrumento tiene la particularidad de ser la primera Convención Internacional sobre el Crimen Organizado en su carácter transnacional, además de que presta especial atención al problema de la trata de personas, especialmente mujeres, niños y niñas lo que se recoge en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y en el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Adicionalmente, en el marco internacional se realizaron diversas Conferencias Mundiales Internacionales en las que se consideró la necesidad de otorgar un tratamiento igualitario y con equidad para hombres y mujeres, así como la urgencia de luchar contra todas las formas de explotación, abuso, acoso y violencia contra las mujeres. En la Conferencia Mundial representativa que se efectuó contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica entre el 31 de agosto y el 08 de setiembre de 2001 se recomendó que: *“Los Estados implementen medidas enfocadas en promover el acceso, en igualdad de los migrantes, a la salud, la educación y los servicios básicos”*¹¹.

Sin embargo y a pesar de la preocupación internacional, los derechos humanos de las mujeres migrantes continúan siendo violentados en diversos países del mundo. En Costa Rica, todavía no se ha logrado que el principio de igualdad y no discriminación sea el eje principal que transverse las leyes y políticas públicas que se implementan en el país y que la no discriminación sea un principio en la vida de las mujeres migrantes que se exponen a situaciones que afectan sus derechos humanos.

- **El derecho a la salud de las mujeres en situación migratoria irregular**

La realidad social de nuestro país, da cuenta de una gran cantidad de mujeres migrantes indocumentadas

o en condición migratoria irregular, que se encuentran en el mercado laboral. Justamente por esa situación irregular, lo hacen en condiciones desiguales al resto de la población, con salarios por debajo de los mínimos establecidos por ley, a veces en condiciones de explotación que provocan la pérdida de su salud, sin poder acceder a ningún tipo de asistencia social ya que requieren de cédula o permiso de residencia para ello.

Preocupa sobre manera a la Defensoría esta situación ya que tal y como se indicó en el Oficio N° 05147-2004-DHR¹², la salud es un derecho humano de todas las personas y un deber del Estado garantizarlo mediante políticas sociales y económicas que persigan la reducción del riesgo de enfermedades y de otros males, es un derecho humano fundamental protegido tanto en la normativa internacional como en la nacional.

Nuestra Sala Constitucional a señalado que *“... la salud es, innegablemente importante, ya que es la base para establecer una sociedad justa y productiva, y es la piedra angular para que puedan desarrollar las potencialidades que tienen las personas de realizarse a plenitud, individual y socialmente. Una población enferma no puede aprender, trabajar ni desarrollarse; salud es, pues un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*. (Voto N° 4423-93).

La Defensoría resalta que el sistema debe extender la actual cobertura, incorporando mecanismos que permitan garantizar la universalidad de las prestaciones básicas esenciales para el conjunto de la población. Debe entonces cubrir a aquellas personas que perdieron capacidad contributiva o carecen de ella. Para tal efecto, debe garantizar la “salud” financiera de la CCSS a través del combate al trabajo no registrado, la obligatoriedad de contribución del sector empresarial y la incorporación de fuentes de carácter fiscal como parte de las políticas del Estado. Asimismo, el Estado está en la obligación de elaborar políticas públicas en el tema de salud que aborden de manera integral la salud de las mujeres, sin que se excluya de forma alguna a las mujeres migrantes, con el fin de lograr la inserción de este grupo en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación.

- **Situación laboral de las mujeres trabajadoras domésticas**

Según los datos del Censo del año 2000, el 60% de la fuerza laboral migrante femenina se concentra en el sector de servicios (trabajadoras domésticas, cocine-

11 Oficina de Alto Comisionado Para los Derechos Humanos. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Mesa Redonda sobre Migración. Pág. 2. http://www.nhri.net/pdf/background_Migration_Sp.pdf. Página consultada el día 22/04/2008.

12 Oficio de fecha 3 de junio de 2004: Informe Final con Recomendaciones dirigido a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y al Departamento de Validación de Derechos de esa Institución. Expediente N° 15924-21-2004-QJ.

ras, meseras, entre otros). La Defensoría ha recibido quejas de la discriminación que sufren las mujeres en este sector, por xenofobia, explotación, discriminación, no pago de salarios mínimos, ni acceso al seguro social.

Resulta claro que las trabajadoras domésticas, tiene un régimen de excepción legal previsto en el Capítulo VIII del Código de Trabajo que contempla jornadas laborales de doce horas y tiempos de descanso y feriados diferentes al resto de la mayoría de las personas trabajadoras.

En razón de ello, desde el 19 de enero de 2006 la Defensoría coadyuvó en la acción de inconstitucionalidad contra los incisos c), d) y e) del Artículo 104 del Código de Trabajo y en el mes marzo de 2007, mediante la Resolución N° 3043-2007, la Sala Constitucional resolvió la equiparación del derecho al disfrute completo de los días feriados por ley y la adecuación de la jornada extraordinaria. Sin embargo, la jornada laboral para esta población se mantuvo en 12 horas, cuatro horas más que la del resto de las personas asalariadas del país.

Por ello la Defensoría de los Habitantes, en conjunto con organizaciones de la sociedad Civil como la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), la Alianza para las Mujeres y el INAMU han venido denunciando la situación discriminatoria en que se encuentran las trabajadoras domésticas remuneradas en nuestro país y solicitando la aprobación a la Asamblea Legislativa del proyecto de reforma a los incisos a), c) y d) del Artículo 104 del Código de Trabajo, expediente N°. 12.378, posteriormente se presentó el proyecto de ley, Exp. 13.413 y por último el expediente 15.417.

La Defensoría continuará la defensa de los derechos de estas trabajadoras, mediante la iniciativa legislativa y otros mecanismos para alcanzar el respeto a la igualdad y no discriminación.

- **La trata de mujeres: grave vulneración a los derechos humanos de las personas migrantes**

La trata de personas es una de las mayores violaciones a los derechos humanos y la dignidad de las personas, que afecta especialmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Tiene diferentes fines, como la explotación sexual, el trabajo servil en condiciones muy parecidas a la esclavitud, el tráfico o venta de drogas en la calle, tráfico de órganos y la adopción de ilegal de niños y niñas, entre otras.

Como causas de este flagelo se han citado: "...factores estructurales que hacen vulnerables a las personas frente a este delito, en particular las mujeres y los niños tales como la pobreza, los desastres naturales,

los conflictos armados, además de las razones de clase, género y culturales que marginan a la mujer, especialmente en el empleo y la educación, y que explican la violencia intrafamiliar, el abandono, los usos y costumbres sexistas, la discriminación de género, entre otras"¹³.

Este no es un fenómeno propio de la modernidad, ha sido un problema tratado desde épocas muy antiguas e incluso se conocen diversos instrumentos internacionales desde el siglo XIX¹⁴ para tratar de combatirlo.

Estos instrumentos se encuentran vigentes y en conjunto con otros más recientes, constituyen el marco jurídico internacional para combatir la trata de personas: La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, vigente desde el 29 de septiembre de 2003, y sus Protocolos Complementarios: El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. Estos protocolos definen medidas específicas para que los Estados puedan combatir aspectos particulares del crimen organizados y deben ser aplicados junto con la Convención.

La Convención tiene dos funciones principales¹⁵:

1. Fortalecer una respuesta internacional coordinada eliminando las diferencias entre los sistemas de legislación nacional y,
2. Desarrollar y acordar un grupo de estándares para la legislación doméstica que pueda combatir

13 Cortés Castellanos, Patricia. "Mujeres Migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades". Programa Regional de Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): División de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas. CEPAL. Noviembre, 2005. Pág. 61.

14 "Se estima que entre 1815 y 1957 se aprobaron cerca de 300 acuerdos internacionales con el fin de suprimir la esclavitud en todas sus formas, entre los cuales se incluye la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas de 1910, la Declaración relativa a la abolición Universal del Comercio de Esclavos de 1915, la Convención sobre la Esclavitud de 1926, la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, y la Convención Adicional sobre la Abolición de la Esclavitud, el Comercio de Esclavos y de Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956". UNHCR. Directrices sobre Protección Internacional, 7 de abril de 2006.

15 Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus Protocolos Complementarios. Material elaborado por Oficina Regional para Norte América y El Caribe. Traducción elaborada por Oficina Regional para Centroamérica y México. OIM. Ofi plaza del Este, Edificio B. San José, Costa Rica.

efectivamente el crimen organizado.

Al firmar la Convención, los Estados se han comprometido específicamente a realizar las siguientes seis acciones:

1. Penalizar la participación en grupos de crimen organizado, incluyendo corrupción, lavado de dinero y obstrucción de la justicia;
2. Realizar campañas contra el lavado de dinero y ganancias de este delito;
3. Agilizar y ampliar el alcance de la extradición;
4. Proteger a los testigos que declaren contra grupos de crimen organizado;
5. Estrechar la cooperación para buscar y procesar a sospechosos(as);
6. Fomentar la prevención del crimen organizado en el campo nacional e internacional.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres, niñas y niños, define la trata de personas como:

*“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”.*¹⁶

Según esta definición, la trata de personas es un proceso que involucra una serie de acciones relacionadas entre sí y no un solo acto que se da en un momento determinado. Una vez logrado el control inicial, por lo general, las víctimas son trasladadas a un lugar en el cual existe un mercado para sus servicios, con frecuencia, en lugares donde las víctimas no conocen el idioma ni tienen otros conocimientos básicos que les permita buscar ayuda, lo que las hace más vulnerables.

La Defensoría ha venido dando seguimiento a las acciones que realiza el Estado costarricense, para dar cumplimiento a los compromisos asumidos al ratificar la Convención y sus respectivos protocolos. Una de las acciones más relevantes del actual gobierno para

cumplir con el mandato de prevenir, combatir, sancionar y erradicar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, fue la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, mediante Decreto Ejecutivo N° 33.824 de fecha 8 de noviembre de 2005. Este mecanismo está conformado por representantes del Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía, institución que la coordina, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La Defensoría de la Mujer y el Área de la Niñez y Adolescencia asisten como observadoras y coadyuvan en el tema desde su competencia.

La Coalición ha venido trabajando en el cumplimiento de las acciones establecidas en la Convención y sus Protocolos. Actualmente, trabaja el Plan de Abordaje a las Víctimas; la reforma legislativa a la legislación actual que la regula en el artículo 172 del Código Penal y que no contempla en su totalidad los diversos fines de la trata de personas, solamente la servidumbre sexual o laboral y la prostitución, dejando por fuera delitos como las adopciones ilegales, la mendicidad para fines de explotación o el tráfico de órganos, entre otros.

Asimismo, la legislación actual no incluye la trata interna de personas, delito que consiste en sacar de sus comunidades a mujeres, niños y niñas para ser explotadas en labores agrícolas, sexuales y domésticas en otras zonas del país.

Resulta claro que la trata de mujeres constituye un nuevo ámbito de acción para las autoridades del país y para esta Defensoría, como ente de control de la institucionalidad. Se imponen diversos desafíos, tales como la reforma de la ley, en la que el parámetro de los instrumentos internacionales constituya un mínimo; que el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública capaciten y adecuen su capacidad instalada para esta nueva forma de delinquir, máxime que la mayoría de las veces se da en el marco de bandas organizadas. De igual forma, deben elaborarse planes de sensibilización e información a las personas operadoras del derecho, pero también a las y los habitantes en general. Esta Defensoría vigilará, particularmente, que las mujeres que se encuentran detenidas en el Centro de Extranjeros en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería, no estén sometidas a trata y que se creen servicios especializados que les permitan a las víctimas, denunciar y contar con protección.

¹⁶ Artículo 3.

3. Femicidio: un tema de seguridad ciudadana y de seguimiento a la ley de penalización.

a. Femicidio. Un tema de seguridad ciudadana.

Impactante, así es el femicidio, en el que 8 mujeres en Costa Rica –durante los primeros cuatro meses del año 2008- han perdido la vida en manos de sus cónyuges o compañeros.

Desde la perspectiva de la Defensoría este tipo de violencia debe ser considerado como un asunto de seguridad ciudadana en tanto también se caracteriza por la ingobernabilidad y la incapacidad de dar respuesta a las necesidades de las mujeres¹⁷. Es claro que para los Estados, la gobernabilidad pertenece al mundo de lo público, y se excluyen situaciones dentro lo “privado”, como la violencia doméstica y el femicidio.

Sobre el tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señaló: *“Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no toman en cuenta las necesidades específicas de la mujer. La violencia intrafamiliar y doméstica afecta particularmente a la mujer pero no están tomando en cuenta como un problema de seguridad ciudadana”*.

A la falta de acción e impunidad que caracteriza muchos ámbitos de la violencia en contra de las mujeres, debe aunarse la poca participación ciudadana por parte de las personas que viven alrededor de las víctimas, principalmente vecinos/as y amigos/as. En este sentido cabe resaltar que éstas personas ven el tema como un asunto privado que deben resolver las partes, desconociendo las limitaciones de las víctimas para salir solas del círculo de la violencia y el aporte que podrían dar haciendo una llamada a la policía, cuando el bien jurídico que está en riesgo es la vida de las personas.

El femicidio ha sido atendido en la Defensoría a través de la incidencia en la creación de la ley, asesoría a las mujeres, denuncia pública del hecho, elaboración de recomendaciones al Estado para que asuman sus responsabilidades, investigación sobre el tema a nivel centroamericano y seguimiento de políticas públicas.

Es importante destacar, que con la entrada en vigencia de la Ley de Penalización de la Violencia en contra de las mujeres, aprobada el 30 de mayo de 2007,

se tipifica por vez primera en Costa Rica el femicidio en desarrollo de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en instrumentos de Derechos Humanos, como por ejemplo en la Convención de Belem Do Pará. En ejercicio de las competencias, en el marco de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Penalización se le ha dado seguimiento a la ley y se ha podido constatar la asignación presupuestaria extraordinaria al Poder Judicial para la contratación de personal especializado en los ámbitos de competencia de la ley y la ejecución de un plan de capacitación sobre la materia.

Se ha dado seguimiento a la política del Ministerio Público, en pos de que tenga una política apropiada para el trámite de los casos de violencia y que éstos no sean remitidos a la sede de familia cuando las personas tienen toda la posibilidad legal de emprender las dos acciones simultáneamente, tanto en la vía penal, como la de familia.

b. Seguimiento a la ley de penalización: El femicidio y los otros delitos en el Poder Judicial.

Debe resaltarse que esta Defensoría ha venido dando seguimiento a la ley de penalización en el Poder Judicial, cuyo ingreso general de la denuncias, en virtud de la naturaleza de acción pública que tienen los diferentes tipos penales, se dan por la vía de la denuncia individual de las víctimas, por testimonio de piezas por parte de los Juzgados de Violencia Doméstica y por los partes de la policía del Ministerio de Seguridad Pública.

“El término femicidio se acuñó en los años 60, para identificar la forma de violencia más extrema contra las mujeres. Se conceptualiza como las muertes intencionales y violentas de mujeres (asesinatos, homicidios y parricidios) por el hecho de ser mujeres. Constituye la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres por tratarse de la eliminación de la vida, principal bien jurídico protegido por los sistemas jurídicos nacionales e internacionales.”

Defensoría de la Mujer, 2008

En las estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial, los casos ingresados por los delitos previstos en la Ley de Penalización contra las mujeres durante los meses de abril a setiembre de 2007, dan cuenta de un total de 2426 denuncias, de las cuales el mayor ingreso se debe al delito de maltrato que acumula un total de 1035 denuncias, seguido por el de violencia emocional que totaliza 860 denuncias y en tercer lugar, el incumplimiento de una medida de protección, con 244 denuncias. Durante ese mismo período por el delito de femicidio sólo se contabilizó una denuncia.

En una muestra restringida a los meses de julio a setiembre de 2007, las denuncias tramitadas ante las fiscalías penales fueron de 1603, de las cuales sólo 31 fueron elevadas a acusación fiscal; es decir sólo

¹⁷ Grupo Guatemalteco de Mujeres: 2005: 14. en I Informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana.

un 1.93% se elevaron para una posible sanción penal. Asimismo, debe resaltarse que en esa misma muestra los casos sobreesueltos fueron de 8.6%, los desestimados un 71%, los conciliados un 1.3%, los remitidos a otra jurisdicción un 6.7%, los acumulados un (5.4%), los sometidos a criterio de oportunidad un 4.9% y los archivados un 0.06%.

Todos estos aspectos, principalmente el referido al mínimo porcentaje de las denuncias que se elevan a acusación fiscal, llaman mucho la atención a esta Defensoría y por ello advierte que deben identificarse los obstáculos para ser superados en pos de la plena vigencia de la ley. Sin duda, uno de ellos lo constituye la falta de acompañamiento a la víctima, circunstancia que para esta Defensoría constituye el reto fundamental a resolver de manera pronta y eficaz.

c. El femicidio en el marco regional del Consejo de Procuradores Centroamericanos.

La investigación sobre el femicidio, es un ámbito de trascendental importancia que permite contribuir en el diseño de la política pública. Desde ahí se ha realizado el *"Informe regional: situación y análisis del femicidio en la región Centroamericana"*, que contempló todos los países de la región centroamericana, y fue realizado en el marco del Consejo de Procuradores de Derechos Humanos, con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su condición de Secretaría Técnica.

La investigación arroja una serie de recomendaciones tales como:

- promover la elaboración de un plan interinstitucional para la prevención del femicidio que incluya entre, otros aspectos, la medición y criterios sobre el riesgo, la gravedad, un sistema de declaración de alarma, activación de los recursos existentes y la presentación de informes anuales sobre el femicidio;
- construcción de propuestas para el abordaje de programas de prevención de violencia con hombres, con enfoque de género y derechos humanos, que puedan ser ejecutados por otras instituciones como Sistemas de Seguridad Social, Ministerio de Seguridad o Poder Judicial y,
- desarrollar estrategias de educación en las comunidades y capacitación a funcionarias y funcionarios públicos para abordar de manera más adecuada el tratamiento de la violencia contra las mujeres y evitar que aumente el número de femicidios en los países.

- mantener o apoyar albergues para mujeres, como una medida de protección para evitar el femicidio.

Con ocasión del Día Internacional de la Mujer en el mes de marzo de 2008, en el marco del Consejo Centroamericano Procuradores de Derechos Humanos presidido por la Defensora de los Habitantes de Costa Rica, se hizo una declaración en la que se recordaron las obligaciones de las Defensorías, Procuradurías y Comisionados de Derechos Humanos de la Región referidas a las necesidades estratégicas de las mujeres y la responsabilidad adquirida de los Estados Centroamericanos en relación con cada uno de los derechos.

En virtud de la incidencia y consecuencias de los asesinatos de las mujeres en la región, se dio particular importancia al derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y al femicidio, por lo que la Presidencia del Consejo se comprometió a:

- la incorporación de la agenda estratégica de derechos de las mujeres y en general de los derechos humanos de las mujeres en la agenda del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos,
- fortalecimiento del papel institucional de las Procuradurías, Defensorías y Comisionados para la vigencia de los derechos de las mujeres y el continuo fortalecimiento de las áreas especializadas de defensa de los derechos de las mujeres en las Procuradurías, para que puedan cumplir con la defensa, promoción y protección de los derechos de las mujeres;
- fortalecimiento de la red y continuación del trabajo iniciado sobre el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y el seguimiento a las recomendaciones derivadas del I informe regional del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos: Situación y análisis del femicidio en la región centroamericana, particularmente para coadyuvar en el proceso de homogenización del concepto de femicidio, y en la tipificación como delito, que sólo Costa Rica lo ha establecido; así como para fortalecer los procesos de prevención, investigación, sanción, promoción y divulgación del femicidio.

4. El mecanismo nacional de la Política de Igualdad de Género: seguimiento de la política al INAMU

Desde 1975 la Organización de las Naciones Unidas convocó para que los Estados desarrollaran una serie de estrategias para la adopción de un "Plan de Acción" para mejorar las condiciones de las mujeres. Como resultado de la Primera Conferencia del "Decenio de

las Naciones Unidas para la Mujer” se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, la cual fue ratificada por Costa Rica en 1984. Posteriormente, en la segunda conferencia se organiza un “Programa de acción”, para la segunda mitad del Decenio, enfatizando los derechos a la educación, el empleo y la salud de las Mujeres. En Nairobi, Kenia, la tercera conferencia en 1985 evalúa los avances y obstáculos durante este decenio y se aprueban “*Las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de las mujeres en el 2000*”¹⁸.

Todos estos acuerdos y reuniones establecidos por las Naciones Unidas, fueron recopilados e introducidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995, en la que se estableció claramente la obligación de los Estados de “*Crear, un mecanismo nacional, cuando no exista y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible*”. Esa instancia en Costa Rica es el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) que, luego de varios antecedentes institucionales en oficinas de menor rango, fue creado en el año de 1998 mediante Ley N° 7801, como entidad autónoma.

La competencia institucional del INAMU a la que se da seguimiento en este informe, es la establecida en el artículo 3 inciso a) de su Ley, que señala la obligación de: “*Formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales*”.

Históricamente, la institución ha jugado un papel protagónico en el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres y la propuesta de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007- 2017), debe representar un verdadero avance.

a. Antecedentes de la política pública.

El nacimiento y fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres ha sido producto de la lucha de muchas personas, organizaciones e instituciones, cuya participación resulta necesaria para la continuidad y el buen funcionamiento del ente. En esta dirección es significativo el espacio que institucionalmente ocupan las diversas organizaciones que trabajan en el tema de los derechos humanos de las mujeres cuando por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, tiene

garantizado un espacio en la Junta Directiva a una persona representante de las organizaciones sociales, nombrada por el Consejo de Gobierno a partir de una terna sometida por el Foro de las Mujeres.

Esta participación ciudadana, también se ha manifestado y activado en torno a la fiscalización del ente, cuando han percibido desviaciones en los objetivos institucionales. Con la denuncia interpuesta ante esta Defensoría durante la Administración 2002-2006, se evidenció la omisión e incumplimiento de la obligación estatal de crear políticas a favor de los derechos de las mujeres; así como el incumplimiento de los planes anuales operativos de la institución y de las partidas presupuestarias asignadas para la realización de los diversos proyectos durante el período presidencial 2002-2006.

La Defensoría realizó una amplia investigación, recomendaciones y seguimiento a éstas, cuyo procedimiento y resultados han sido recapitulados en informes anuales anteriores.

En este proceso de seguimiento se ha dado cuenta de que, no es sino durante este período 2006-2010, que la actual Presidencia Ejecutiva del INAMU asume las recomendaciones de esta Defensoría e inicia todo un proceso para su cumplimiento, en particular la relativa a la elaboración de la política de igualdad y equidad de género.

b. La construcción de la Política: un proceso complejo.

La nueva Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), se construye desde la perspectiva del INAMU, de manera participativa, orientada y estructurada. Para tal efecto, contaron con la participación de representantes de instituciones públicas de los tres poderes del Estado, de sectores productivos y de servicios estrechamente relacionados con mujeres, de organizaciones no gubernamentales, de Agendas Cantonales de Mujeres, de cooperativas y por supuesto, de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes¹⁹.

La Defensoría participó activamente en la delimitación de los ejes y desafíos; así como en diversas consultas de temas especializados para la formulación de la política.

A partir de un diagnóstico general sobre la situación de las mujeres, se precisaron los desafíos de género para los próximos 10 años, lo cuales fueron sometidos

¹⁸ Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. De la Plataforma de acción a la aplicación nacional a través de planes nacionales: los compromisos de Beijing y su cumplimiento en Costa Rica. 1.ed.. Colección de documentos N°15. pág. 11. San José Costa Rica, 1997.

¹⁹ Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres. Presentación. Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Instituto Nacional de las Mujeres. 2.ed. San José, 2007.

a consulta a nivel central y regional. Como resultado se elaboró el documento de política PIEG, así como los lineamientos generales, que fueron presentados el día 8 de marzo de 2007, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer.

c. Contenido de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género.

La Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género, de conformidad con lo manifestado por la Presidenta Ejecutiva del INAMU, se respalda en tres núcleos de acción estratégica que consisten en: autonomía económica, participación política y cambio cultural, bajo el objetivo de eliminar las barreras de la desigualdad para lograr un desarrollo nacional más equitativo, con una concepción universalista de promoción y protección de los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo humano sostenible²⁰.

El PIEG contiene 6 objetivos; el primero es el cuidado como responsabilidad social, cuya meta es que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos la alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración en el trabajo doméstico. Para tal efecto se propone crear una infraestructura social de cuidado y promover cambios culturales a favor de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

El segundo, se refiere al trabajo remunerado de calidad y la generación de ingresos, cuya meta es que en el 2017 el país haya removido las principales causas que provocan brechas de ingreso entre hombres y mujeres; el desempleo femenino se haya reducido a la mitad y el subempleo haya disminuido al menos en cinco puntos porcentuales con respecto a los niveles que tenía en el 2007, en el marco del mejoramiento general del empleo en el país. Para tal efecto, se promoverá la formalización del trabajo femenino existente y se creará trabajo femenino en zonas con mayores desventajas.

El tercero, refiere a la Educación y Salud de calidad a favor de la Igualdad, cuya meta es que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes haya sido cubierta por acciones formativas deliberadas, desde edades tempranas, dirigidas a remover estereotipos en los patrones de crianza, en la sexualidad, la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres. Para tal efecto se influirá en la formación, formal e informal, de niños, niñas y jóvenes desde edades tempranas.

El cuarto, es la protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, cuya meta es que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia. Para tal efecto, se mejorarán las condiciones para que las mujeres exijan sus derechos, se promoverá una administración de justicia efectiva e integrada con los esfuerzos que realizan los demás poderes del Estado y garantizará la protección efectiva de las mujeres ante todas las formas de violencia contra ella, así como su prevención y erradicación.

El quinto apuesta al fortalecimiento de la participación política de las mujeres y una democracia paritaria. La meta es que en el 2017, el país cuente con una participación paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales. Para ello, se promoverá la participación paritaria en posiciones de toma de decisión y representación política, así como potenciar la calidad de los liderazgos políticos de las mujeres.

Finalmente, el último componente es el fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género, con la meta de que en el 2017, el país cuente con un INAMU y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que le permitan desarrollar una clara incidencia en la vida nacional²¹.

Como parte de los mecanismos de seguimiento, se establece el sistema de información y evaluación a cargo del INAMU, como herramienta para la toma de decisiones políticas y técnicas relacionadas al cumplimiento de los 6 objetivos del PIEG y además, este sistema podrá retroalimentar a las instituciones, organizaciones y la ciudadanía en general.

Actualmente, el INAMU está realizando el “Plan de Acción” correspondiente al período de 2008 al 2012 para la Política de Igualdad y Equidad de Género y aunque todavía no se encuentra en marcha, se ha avanzado en la identificación de las acciones concretas a realizarse en este período, en el cronograma para ejecutar estas acciones, y en la identificación de las instituciones responsables para el logro de los 6 objetivos. Asimismo, en seguimiento de este proceso, la Defensoría ha podido constatar que el INAMU ha ini-

20 Idem.

21 Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Instituto Nacional de las Mujeres. 2.ed. San José, 2007, Págs. 67-75.

ciado un proceso de negociación para consensuar las acciones cuya ejecución serán de su responsabilidad.

Esta Defensoría considera importantes los avances logrados para la implementación de la política pública de igualdad. Se rescata además, el consenso previo que han impulsado con cada institución responsable, de tal forma, que estos actores no se sientan desvinculados de las ideas y del objetivo estratégico, sino, por el contrario, sean partes activas. Se trata de la construcción en conjunto y no de la imposición.

Ahora bien, la parte más compleja del proceso es la puesta en marcha del “Plan de Acción 2008-2012”, para lo cual se requiere de una enorme dosis de voluntad política que posibilite la transversalización de dichas políticas en todo el quehacer público. Esta Defensoría no observa señales contundentes por parte del Presidente de la República tendientes a garantizar la prioridad de este tema en su gestión; más aún, en el reciente informe presentado el primero de mayo ante la Asamblea Legislativa no hizo ninguna alusión a este reto, ni tampoco se visibilizó la construcción de la política como un logro de su administración.

En estas condiciones la transversalización de género y las acciones paralelas para limar las resistencias personales e institucionales, así como para lograr la articulación entre los sectores, instituciones y programas del Estado en los que debe operacionalizarse la política pública, se torna mucho más complejo y difícil.

La Defensoría continuará monitoreando los avances y denunciando las debilidades, sobre todo cuando éstas deriven de falta de compromiso y voluntad política, dada la importancia de este proceso para el adelanto de los derechos de las mujeres y para la gobernabilidad democrática que sólo se garantiza en la medida que las mujeres y sus necesidades sean parte del desarrollo institucional y estén presentes en las políticas públicas.

5. Participación política de las mujeres: avancemos hacia la paridad.

El derecho a la participación política de las mujeres está íntimamente ligada al derecho de igualdad, y a pesar de que las mujeres, “somos igualmente humanas que los hombres” constituimos una categoría cultural

diferente en la que se nos ha excluido del poder y ello ha contribuido en la exclusión de las mujeres en los puestos de representación popular y de toma de decisión.

Por el proceso del país en el tema electoral y de participación política de las mujeres, desde la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, las cuotas del Código Electoral y la jurisprudencia del TSE, esta Defensoría considera que el país está listo para avanzar en el derecho de las mujeres y pasar de las cuotas a la paridad de género. Bajo esta premisa la Defensoría de la Mujer ha trabajado en el marco de la Comisión Interinstitucional de Reformas Electorales y Partidos Políticos, con propuestas para incidir en las reformas electorales que conoce la Asamblea Legislativa.

Asimismo, se apuesta a que el principio de paridad se debe garantizar mediante un mecanismo de alternancia y secuencialidad, donde la diferencia entre uno y otro de los sexos, en las papeletas de elección popular, para cada uno de los puestos, no puede ser superior a uno. Pero esta paridad no debe garantizarse sólo en los puestos de elección, debe ampliarse a todas las delegaciones a las Asambleas Cantorales, Provinciales, Nacionales y los órganos de dirección y representación política de los Partidos Políticos y el no cumplimiento deberá acarrear la sanción de no inscripción del órgano y el no reconocimiento de validez a sus actos.

Todos estos aspectos han sido aprobados mediante moción al proyecto de ley que conoce la Asamblea Legislativa y que la Defensoría ve con mucha satisfacción, en la medida que en la mayoría coinciden con las mociones sugeridas por la Comisión de Participación Política. Sin embargo, continúan algunas propuestas presentadas por esta comisión y cabildadas ampliamente por la Defensoría, que no se han considerado como viables y que podrían constituir mayores adelantos para los derechos políticos de las mujeres, tal como que la paridad sea considerada horizontalmente en la totalidad de nóminas globalmente consideradas y no sólo para cada uno de los puestos, para tal efecto los partidos políticos podrían elaborar las herramientas que aseguren ese resultado, tales como el asegura-

“Se considera de importancia fundamental la reforma electoral, en cuyo proceso, desde la perspectiva de la Defensoría de la Mujer, debe aspirarse como mínimo a pasar de las cuotas (40 % de participación de uno de los sexos) a la paridad, fundamentada en los principios de la democracia participativa y representativa garantizados en nuestra Constitución Política, de los principios de igualdad y no discriminación garantizados en los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Estado costarricense, en especial la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y además, partiendo de la realidad de que las mujeres somos la mitad de la población.”

Defensoría de la Mujer, 2008

miento del encabezamiento de las mujeres en la mitad de las nóminas.

Otras de las recomendaciones que no han sido incorporadas, son la autorización a los partidos políticos de superar la paridad mediante medidas afirmativas a favor de las mujeres, y la necesidad de la capacitación de las mujeres que posibilite un verdadero acceso al derecho de participación política, para tal efecto debe hacerse una reserva de 30% del total de los recursos de capacitación para los programas específicos para las mujeres.

Asimismo, los partidos políticos deben contribuir con la eliminación de los obstáculos que dificultan la participación y representación política de las mujeres, a través de diversos mecanismos, que serán de su creatividad, tales como programas de cuidado de las y los niños para las giras.

De igual forma, en el marco de la Comisión se consideró importante que la integración del Tribunal Supremo de Elecciones asuma obligaciones de género afirmativas, de tal manera que el nombramiento de las tres personas magistradas deberá cumplir con el principio de paridad y la diferencia no debe ser mayor a uno.

III. Otras formas de intervención.

1. Espacios interinstitucionales en los que participa la Defensoría.

a. Inspecciones al Centro de Extranjeros en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería

La Defensoría de la Mujer, ha venido realizando inspecciones periódicas al Centro para Extranjeros en Tránsito, ubicado en Hatillo, con el fin de verificar las condiciones en que se encuentran las mujeres en situación migratoria irregular que son llevadas a ese lugar mientras se realizan los trámites de deportación a su país. El objetivo de estas inspecciones, ha sido velar por el respeto a los derechos humanos fundamentales de estas mujeres, tales como el derecho a la integridad física, a la salud, la alimentación, al debido proceso, etc.

Durante estas visitas, la Defensoría ha tenido conocimiento de violaciones a los derechos humanos, razón por la cual actualmente la Dirección de Protección Especial y la Defensoría de la Mujer mantienen en trámite una investigación relacionada con las denuncias recibidas en las inspecciones mencionadas, así como otra investigación en la que una mujer fue presentada en un canal de noticias y enfrentada a preguntas sobre hechos delictivos, presuntamente, sin su consentimiento.

b. Participación en el Encuentro especializado “Hacia el Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos”

Esta actividad se llevó a cabo en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, durante los días 10 al 13 de marzo de 2008 y fue convocada por el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, cuya presidencia la ocupa la Dra. Lisbeth Quesada Tristán, Defensora de los Habitantes de Costa Rica.

Además, en la actividad general se expusieron las estrategias utilizadas por las instituciones Ombudsman y la Defensoría de la Mujer en la promoción de los derechos humanos y los principales desafíos en materia de los derechos humanos de la población migrante.

c. Participación en el Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada

La Defensoría de la Mujer participa en el Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada, espacio integrado por instituciones públicas, organizaciones sociales y organismos internacionales y cuya Secretaría Técnica se encuentra bajo la responsabilidad de la Defensoría de los Habitantes.

La participación de la Defensoría de la Mujer en el Foro, tiene como objetivo velar porque en cualquier política pública, legislación interna o medida administrativa que se aplique en relación con las mujeres migrantes y refugiadas se tome en cuenta los factores sociales, culturales, económicos y de especificidad de esta población, de manera que se garantice el mejoramiento de sus condiciones de vida y se eliminen todas las formas de discriminación y subordinación que atentan contra sus derechos humanos.

d. Guía para la Persona Migrante

La Asociación “*Ticos y Nicas Somos Hermanos*” solicitó la colaboración de la Defensoría de los Habitantes para la elaboración de una guía dirigida a las personas migrantes nicaragüenses, con el fin de que estas personas conozcan sus derechos y obligaciones durante su permanencia en el país.

La Defensoría de la Mujer, participó activamente en la redacción y elaboración de la guía contribuyendo de esta manera, a la incorporación de la perspectiva de género en este importante instrumento de información y educación en derechos humanos de esta población.

2. Otras actividades.

a. Agenda Legislativa

La Defensoría de la Mujer, además de dictaminar los proyectos de ley que le corresponden por la temática, asistió a audiencia a cuatro comisiones legislativas; la primera, en la Comisión de Reformas Electorales; y las restantes ante la Comisión Permanente de la Mujer, para exponer el capítulo sobre Defensoría de la Mujer, del informe anual 2006-2007, la posición sobre las reformas a la Ley contra la Violencia Doméstica y la Defensa a la modificación del Código de Trabajo referente a las Trabajadoras Domésticas.

b. Promoción y Divulgación.

El eje más importante durante este período, fue la divulgación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres, en el marco de mesas redondas, charlas y a instancias organizadas de mujeres.

Asimismo, se ha continuado procesos de divulgación en hostigamiento laboral y hostigamiento sexual, principalmente con el Ministerio de Seguridad Pública, Municipalidad de Liberia, Instituto Tecnológico de Cartago, Colegio de Economistas, Consejo Municipal de Nicoya, Universidad Nacional en conjunto con el Instituto de Estudios de la Mujer.

Las funcionarias de la Defensoría de la Mujer, han aportado sus planteamientos y experiencias; y han recibido retroalimentación en cada uno de los foros sobre derechos de las mujeres a los que asistieron en el período 2007-2008.

IV. Conclusiones

A través de quince años de investigación, promoción y defensa de los derechos de las mujeres, la Defensoría de la Mujer desea exponer, en cuanto a los avances y retos de los temas abordados, las siguientes conclusiones:

Cabe resaltar que, a pesar de los avances en los procesos referidos en la materia de pensiones alimentarias, existen serios retrocesos que impiden el ejercicio de los derechos y el acceso efectivo. Estas deficiencias deben retomarse en el marco de las comisiones interinstitucionales que han demostrado ser un medio eficaz para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la legislación y asimismo, una respuesta a las necesidades actuales de las mujeres.

Sobre el tema de hostigamiento sexual, existe gran necesidad de modificaciones legales y además, para que el derecho a una vida libre de este tipo de violaciones sea una realidad, es urgente la elaboración y

puesta en vigencia de los reglamentos internos en la instituciones que aún no lo han realizado.

En cuanto a las mujeres privadas de libertad, no se ha visualizado aún la especificidad de esta población y por lo tanto, persisten serias carencias en el sistema penitenciario que provocan violaciones a los derechos de estas mujeres. De acuerdo con lo expuesto en el presente informe, el Estado tiene aún mucho por hacer para garantizar estos derechos.

Además de las persistentes inequidades que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral, surge una fuerte necesidad de normativa específica que regule el hostigamiento laboral. Mientras no exista un cuerpo legal específico para sancionar este tipo de violencia, será difícil contrarrestar su incidencia en la vida laboral de las mujeres.

La Defensoría considera que en el tema del feticidio, se impone al gobierno la reconsideración de la violencia contra las mujeres y la pérdida de la vida en manos de sus compañeros -manifestación extrema de esta violencia-, como un problema vigente y real que debe ser abordado desde la perspectiva de seguridad ciudadana y de la eliminación de la impunidad que le ha caracterizado.

En cuanto al Derecho a la Salud de las mujeres, persisten las debilidades en los servicios de ginecología y obstetricia, no solamente de infraestructura sino también, en la capacidad de atención, lo que ha llevado a la exclusión del derecho a la salud de mujeres en el parto por estimar que existe plétora en el servicio de ginecología, lo que es un nuevo obstáculo para el ejercicio de los derechos de las mujeres.

La Defensoría resalta por otra parte, que las poblaciones específicas viven la discriminación genérica contra las mujeres aunada a la discriminación por su condición específica. Esta doble vulnerabilidad ha sido invisibilizada por la institucionalidad, lo que impide una acción o respuesta estatal efectiva para garantizar sus derechos como mujeres y proteger aquellos derivados de su condición especial de mujer-migrante, mujer-trabajadora, mujer-privada de libertad, mujer-indígena, etc.

En este mismo tema, la trata de mujeres se impone como un reto para las instituciones y la Defensoría. De ahí que, la visibilización y comprensión del problema, el desarrollo e implementación de una normativa que prohíba y sancione estas prácticas tomando en cuenta las necesidades específicas del país y una capacidad de atención y servicios a las personas sometidas a este flagelo que procure una reivindicación de sus

derechos, debe ser parte de las acciones y objetivos institucionales.

En cuanto al seguimiento de la Política de Igualdad de Género y las acciones en este sentido, del INAMU, esta Defensoría considera importante rescatar los avances logrados para su implementación. Además, resalta que la Política se ha construido con la participación y el consenso de las instituciones responsables.

Sin embargo, a pesar de que debe ponerse en marcha el “Plan de Acción 2008-2012”, la Defensoría no observa señales específicas por parte de la Presidencia de la República tendientes a garantizar la prioridad de este tema en su gestión. Cabe resaltar, que en el informe rendido el primero de mayo ante la Asamblea

Legislativa, el Presidente no hizo ninguna alusión a la construcción de la Política como un logro de su administración, ni tampoco, manifestó alguna de la necesidad de poner en práctica el recién citado plan de acción. Por ello, la Defensoría continuará monitoreando los avances y denunciando las debilidades, sobre todo cuando éstas deriven de falta de compromiso y voluntad política.

Finalmente, en el tema de participación política la Defensoría continuará un proceso de incidencia para avanzar hacia la paridad tanto en los procesos de elección, como en los órganos de los partidos, lo que debe trascender a todas las instancias de toma de decisiones.

Dirección de Protección Especial

“Una democracia defrauda a sus miembros, cuando excluye o discrimina a algunos de ellos, de manera moralmente perturbadora; cuando las grandes instituciones no toman en cuenta la propia identidad y condición particular.. ¿Pueden representarse como iguales las personas con diversa identidad o condición, si las instituciones públicas no reconocen sus particularidades, sino tan solo los intereses más universalmente compartidos como el derecho a la salud y la educación?”

Amy Gutmann, 1993.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, la Defensoría de los Habitantes distribuye la labor de protección de derechos en varias áreas especializadas, entre las cuales corresponde a la de Protección Especial investigar las quejas por actuaciones u omisiones del sector público que amenazan o lesionan los derechos de los grupos sociales que por sus condiciones biopsicosociales se ven expuestos a situaciones de vulnerabilidad: discapacidad, adultez mayor, origen étnico, nacionalidad, privación de libertad, orientación sexual, indigencia, entre otras. Precisamente por estas condiciones, el Estado ha reconocido a algunos de estos grupos poblacionales el derecho a la protección especial, el cual debe ser respetado no sólo por las instituciones públicas, sino también por la sociedad en general.

La Defensoría de los Habitantes, considera que las actuaciones u omisiones arbitrarias del sector público comprometen el buen funcionamiento, o buen gobierno que el Estado debe garantizarle a las y los habitantes, como condición para el pleno ejercicio de sus derechos. Con tal propósito, la Defensoría ha asumido la misión de velar porque la gestión pública sea transparente, responsable, consecuente, participativa y sensible a las necesidades y aspiraciones de la población, particularmente de los grupos poblacionales cuyas condiciones biopsicosociales los exponen a situaciones de vulnerabilidad.

I. Personas Adultas Mayores.

En el período anterior a este informe, la Defensoría advirtió la necesidad de evaluar el enfoque utilizado para abordar la vejez y el envejecimiento, como componentes ineludibles de una política nacional de corte integral, que abarque tanto las acciones del sector público como las del privado. Consecuentemente, procedió a analizar objetivamente la actuación del ente rector e hizo énfasis en la obligatoriedad de fortalecerlo para que, como le corresponde, pueda fiscalizar el cumplimiento de la legislación de protección de la población adulta mayor.

En esa línea evaluativa de las condiciones que debe reunir una buena gestión pública, la Defensoría ha iniciado la valoración del cumplimiento de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N° 7935, con el cometido de identificar las fortalezas e insuficiencias que presenta su aplicación práctica, máxime que en el 2009 se cumplirán 10 años de su entrada en vigencia. La evaluación permitirá, además, sustentar una propuesta de acciones que deberán adoptar los sectores público y privado, con el propósito de acatar lo dispuesto en esa Ley, así como la eficacia y efectividad de los mecanismos de exigibilidad dispuestos a la fecha, todo lo cual redundará en la inclusión, participación y desarrollo de la población adulta mayor conforme con el mandato de Naciones Unidas en pro de la consolidación de una sociedad inclusiva de todas las edades.

A continuación, se procede a dar cuenta del estado de situación de los temas derivados del trámite de las quejas recibidas durante el período de este informe y su relación con aspectos propios del desenvolvimiento de las personas adultas mayores en el marco legal dispuesto a su favor.

1. Dilación para certificar la condición de “persona adulta mayor sola” para poder optar por un bono de vivienda.

En agosto del 2006, mediante Ley N° 8534, se estableció que “igual derecho tendrán quienes por su condición de persona adulta mayor no puedan realizar labores que les permita el sustento o no posean núcleo

familiar que pueda brindárselo (...), la calificación de estos beneficios corresponderá al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor¹. Asimismo, se reformó el Reglamento de Operaciones del Sistema de la Vivienda para definir la calificación referente a persona adulta mayor sola, con pareja o núcleo atípico.²

Dada la atribución conferida, se han recibido varias quejas por la mora administrativa del CONAPAM en la entrega de las certificaciones correspondientes. En respuesta, el CONAPAM manifestó que su área de trabajo social presenta limitaciones para atender oportunamente el requerimiento, el cual ha devenido en que de 1421 solicitudes recibidas, estén 1022 pendientes de trámite. En procura de solventar este inconveniente, solicitó autorización a la Contraloría General de la República para utilizar los recursos provenientes de la Ley de Cargas Tributarias a la Cerveza, Licor y Cigarrillos, en la contratación de servicios profesionales encargados de la elaboración de los estudios socioeconómicos, e informó que el Ministerio de la Presidencia había incluido en el presupuesto ordinario del 2008, un monto determinado para continuar las contrataciones indicadas a fin de atender el déficit resolutivo apuntado.³

A la fecha de redacción del informe, el BANHVI informó por los medios de comunicación, la acción institucional de recurrir a profesionales externos en trabajo social de las entidades autorizadas para que efectúen los estudios mencionados y, así apoyar la labor del CONAPAM de evaluar a las personas adultas mayores interesadas en tramitar el bono de la vivienda, cuyo financiamiento será con recursos propios del bono,

sin que signifique una erogación para estas personas que disponen de exiguos recursos derivados de las pensiones.

La Defensoría brindará el seguimiento oportuno y formulará las recomendaciones que procedan en salvaguarda del reconocimiento de la condición de persona adulta mayor para optar en condiciones más favorables a un bono de la vivienda, en concordancia con el derecho a una vivienda digna contemplado en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, N° 7935.

2. Insuficiencia de recursos materiales y humanos para la solución definitiva de las solicitudes de Pensión del Régimen No Contributivo (RNC).

En los últimos informes anuales, se ha expuesto el desarrollo de la actual política en materia de otorgamiento de pensiones del RNC, dirigida a brindar atención prioritaria a la población adulta mayor en situación de pobreza extrema, a la cual se le han anotado algunos logros significativos dentro del esfuerzo realizado para que el beneficio llegue a quienes realmente lo necesitan. En este sentido, es básico subrayar que posterior a una valoración inicial de la solicitud, se determina la necesidad de realizar un estudio socioeconómico del petente, como mecanismo para comprobar su verdadero estado de necesidad e igualmente en la etapa de apelación, según sea el caso, se recurre al mismo procedimiento. Por consiguiente, el retraso que se presenta para la resolución final del asunto se deriva de la falta de profesionales para realizar dichos análisis, que además conlleva una visita social al domicilio de la persona interesada, siendo que estos dos aspectos se ven agravados por la necesidad de una mayor inversión de los escasos recursos institucionales disponibles para la atención efectiva.

Si bien es cierto, la Coordinación de la dependencia de apelaciones ha redoblado las medidas para disponer del recurso profesional desde la Dirección respectiva en la C.C.S.S., también lo es que se ha visto en la imperiosa necesidad de recurrir a los/as trabajadores sociales de las Sucursales o Unidades Administrativas, a efecto de recibir el apoyo requerido, por lo que esta práctica ha dificultado el proceso final. Ello, porque la insuficiencia de estos recursos también se constituye en una limitante de las sedes mencionadas, provocando que la dilación cuestionada se prolongue por mayor tiempo en contraposición con la intencionalidad del objetivo inicialmente propuesto.

Conforme con la casuística atendida en esta Defensoría y según el contexto expuesto, la intervención institucional se ha reorientado hacia las autoridades jerárquicas de la C.C.S.S. para que presten atención a lo señalado, lo cual, a todas luces resulta contrario con

1 Modificación del artículo 59 de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

2 El inciso a) del artículo 22 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero de la Vivienda, define: "Se considera que una pareja de adultos mayores cónyuges entre sí o en unión de hecho debidamente acreditada, o de dos adultos mayores que conforme la valoración realizada por medio de un profesional en trabajo social, determinen que califican bajo el concepto de "núcleo atípico", según su definición del Sistema, que se encuentra en situación de pobreza extrema, que no puedan realizar labores que les permitan el sustento y que no cuenten con otros miembros en su núcleo familiar que puedan brindarle asistencia económica califica bajo este concepto". El artículo 32 del mismo Reglamento señala: "Podrán recibir un subsidio hasta de un bono ordinario y medio, quienes por su condición de adultos mayores solos no puedan realizar labores que les permitan el sustento o no posean núcleo familiar que pueda brindárselo, previa calificación que al efecto deba certificar el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y, que debe presentarse ante la entidad autorizada". (sic)

3 Según los datos ofrecidos por el CONAPAM de Agosto de 2006 a Marzo de 2007, se registraban 476 solicitudes, 124 visitas realizadas, 80 solicitudes denegadas y 44 aprobadas. Pendientes de informe 06 y pendientes de visita 352. Asimismo, en el III Trimestre de 2007, se reportaban 1143 solicitudes, 295 visitas realizadas, 84 certificaciones extendidas y 211 denegadas, 32 pendientes de informe y 848 pendientes de visita, todo lo cual refleja el crecimiento real de la demanda.

los avances alcanzados anteriormente. Así, en casos concretos, se han formulado recomendaciones a la Gerencia División Pensiones de la C.C.S.S., con miras a evaluar las áreas de gestión y fortalecer de manera integral el Programa del RNC, las que han sido acogidas oportunamente por la autoridad señalada y se encuentran en etapa de seguimiento, todo con el fin de garantizar el acceso de la población adulta mayor a dicho programa y el otorgamiento del beneficio, según corresponda.⁴

3. Operación clandestina y condiciones de precariedad: algunos establecimientos para personas adultas mayores (hogares y albergues).

El tema de atención y funcionamiento de los centros de atención para personas adultas mayores, en sus diversos tipos de atención: centros diurnos, albergues y hogares, ha sido recurrente desde los inicios de la Defensoría hace ya 15 años. Justamente, la atención de las múltiples quejas recibidas y tramitadas en relación con la gran gama de variables que presenta esta temática, que va desde las deficitarias condiciones de infraestructura hasta el maltrato hacia la población usuaria, promovió que a finales de la década anterior, se instara a las autoridades sanitarias a regular la prestación de estos servicios.

De este modo, se inició un largo proceso de evaluación para el otorgamiento de los permisos respectivos, hoy conocido como “Habilitación”, el cual no estuvo exento de inconvenientes y dificultades, tanto para sus administradores como para la población beneficiaria, debido a la falta de conocimiento necesario para comprender el funcionamiento integral de estos programas. El proceso, culminó con la promulgación de una norma que estableció el cumplimiento de requisitos mínimos para la satisfacción de necesidades básicas de las personas usuarias. La Habilitación, se instituyó con miras a introducir a los prestadores de servicios en un ulterior proceso de mejoramiento de la calidad de atención, denominado “Acreditación”, conforme con estándares de calidad de un nivel superior, en procura de garantizar un trato digno y acorde con los derechos fundamentales de la población adulta mayor que requiere la opción institucional.

En el presente período, el tema resurge a propósito de nuevas quejas relacionadas con la gestión o adminis-

tración de este tipo de establecimientos. Se registran varios casos, entre los que destaca el de un Hogar, cuya denuncia se hizo de conocimiento público por los medios de comunicación y que urgió al Ministerio de Salud y al CONAPAM para la adopción de las medidas administrativas y judiciales correspondientes en razón de la presión ejercida por la prensa. Se reveló el maltrato hacia las personas atendidas y condiciones de servicio, que bien cabría calificar como inhumanas.

Asimismo, se reporta el caso de un prestador de servicios clandestinos, cuya trayectoria es ampliamente conocida por el personal fiscalizador de estas prestaciones, pues tiene como práctica el abrir hogares temporales en los que la oferta de servicios se caracteriza por las condiciones deficitarias. Además, cada vez que es denunciado por distintos medios, ha logrado evadir el control del Ministerio de Salud y no obstante que se decreta el cierre técnico del Hogar, logra salir impune de su responsabilidad, lo que le permite reubicarse en

un corto plazo en otro domicilio y continuar con la prestación irregular de servicios.

Casos como los apuntados, llaman la atención de la Defensoría de los Habitantes, porque ponen de manifiesto deficiencias en la supervisión de estos centros, sobre todo porque la Habilitación se

otorga por un plazo de cinco años, lo que supone que la mayoría de los programas deberían encontrarse en el proceso de acreditación de la calidad, según el modelo inicial de la regulación. En este sentido, se exhorta a las autoridades en salud, pobreza, vejez y envejecimiento a disponer lo necesario en forma urgente para evaluar los resultados alcanzados en dichos procesos y valorar las acciones interinstitucionales pertinentes. Asimismo, adoptar las medidas jurisdiccionales que correspondan en cada caso individual de conformidad con la legislación aplicable, en particular la dispuesta en materia civil y de violencia relacionada con la población adulta mayor, entre otras de orden administrativo.

De igual forma, en el actual período destaca el expediente que se tramita respecto de los **albergues concebidos para personas adultas mayores de escasos recursos**, quienes careciendo de vivienda cuentan con la capacidad funcional y cognitiva para asistirse en forma autónoma e independiente y para interactuar dentro de las áreas comunes de las instalaciones físicas, como área de alimentación, recrea-

“La denuncia ha puesto en evidencia las deficientes condiciones en que se encuentran las 14 viviendas que conforman esta modalidad de establecimiento y el grado de riesgo a que están expuestas las personas usuarias, debido a la falta de condiciones sanitarias y de seguridad en las que se ven obligadas a vivir, dada la débil gestión administrativa, delegada por el IMAS a una persona que desatiende las peticiones de las personas “beneficiarias”.

Dirección de Protección Especial, 2008-

⁴ Informe Final N° 08658-2007-DHR del 02 de noviembre de 2007, del expediente N° 22011-22-2006.

ción, entre otras. La composición de esta modalidad habitacional o de alojamiento se remonta a inicios de la década de los noventa, mediante un acuerdo tripartito entre la Comisión de Vivienda, el INVU y el IMAS, correspondiéndole a esta última entidad la administración de los programas y la construcción respectiva a las autoridades de vivienda, en terrenos pertenecientes al INVU.

A la fecha, las autoridades sanitarias indican que por las características de esta modalidad no pueden evaluarla mediante los instrumentos existentes para otorgar la Habilitación, pese a que un informe del Área de Salud determinó algunas medidas para disminuir los riesgos sanitarios hallados en cuanto al tratamiento de aguas negras, manejo de desechos y otros aspectos de mero mantenimiento y carácter preventivo. Por su parte, el IMAS y el INVU ante el requerimiento del CONAPAM, han enmarcado el caso concreto dentro de la situación general de los albergues existentes, ya que no se ha realizado una labor de monitoreo y seguimiento de estos programas como corresponde.

La propuesta de solución planteada por las autoridades, implica el traspaso de los inmuebles a los gobiernos locales, a alguna de las instituciones involucradas o a las organizaciones de bienestar social, con el fin de que asuman la administración directa del programa para luego continuar con las acciones siguientes. Ciertamente, el contexto de fondo revelado en el caso específico, en cuanto al estado general de los demás albergues, requeriría del concurso de las entidades involucradas para emprender la difícil tarea que demanda su atención, incluyendo la dotación de recursos financieros para mejorar sus condiciones actuales. No obstante, el caso concreto requiere de atención inmediata, la cual debe partir de una evaluación del funcionamiento del programa con base en la cual adoptar las medidas necesarias para: garantizar condiciones sanitarias básicas; rectificar la gestión administrativa que aún corresponde al IMAS; y garantizar la seguridad humana que demanda el grupo de personas adultas mayores expuestas a la criminalidad común de la zona de ubicación, lo cual agrava su situación de vulnerabilidad; sin que se manifieste la voluntad institucional necesaria para garantizarles sus derechos.

II. Personas con Discapacidad.

Con el propósito de superar la discriminación contra las personas con discapacidad, abolir las barreras que les restringen su participación efectiva, y garantizarles la igualdad de oportunidades en 1996 se promulgó la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, a cuyo cumplimiento la Defensoría de los Habitantes, a lo largo de sus quince

años, ha contribuido mediante diferentes actividades de defensa y promoción de derechos.

En ese sentido, en el Informe Anual 2005-2006, la Defensoría de los Habitantes realizó un amplio análisis sobre el cumplimiento de esa normativa a los 10 años de su entrada en vigencia; y concluyentemente, le recomendó al Estado que desarrollara un proceso de revisión, sistematización, reformulación y validación de las políticas institucionales emitidas en materia de discapacidad. A la vez, en procura de facilitar la operativización del proceso, se le recomendó a la administración gubernamental que incorporara de manera transversal la variable discapacidad en el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, entre las prácticas de buen gobierno requeridas para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de sus derechos, se señaló la necesidad de fortalecer su participación en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y acciones del sector público; la necesidad de dotar de recursos presupuestarios esos planes y programas, y la de implementar los mecanismos periódicos de evaluación requeridos; así como la necesidad de promover acciones educativas para la eliminación de las actitudes y prejuicios discriminatorios hacia las personas con discapacidad.

Luego, en el Informe 2006-2007 a propósito del Plan Nacional de Desarrollo, fue necesario observar que aunque las acciones que incorporaba eran importantes, no incorporan de manera transversal el tema de la discapacidad en la gestión pública, entendiendo por tal tener presente las necesidades de las personas con discapacidad, en todos los ejes de la planificación.

La reivindicación de las personas con discapacidad apunta ahora a la aprobación de la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y de su Protocolo Facultativo, recientemente convocado por la **Asamblea Legislativa**, pues con la aprobación de este instrumento internacional, sus derechos adquirirían rango constitucional.

En el presente informe, se abordan cinco aspectos que ponen en evidencia la falta de incorporación de la Ley 7600 en las políticas, las instituciones y los programas dirigidos a la población con discapacidad: el incumplimiento en la supervisión de los requerimientos de accesibilidad en las unidades de transporte público; la necesidad de fortalecer el ente rector en materia de discapacidad; y el incumplimiento de las instituciones públicas en lo que se refiere a garantizar la accesibilidad del espacio físico, la disponibilidad de protocolos de salud para la atención de diferentes discapacidades y de adecuaciones curriculares.

1. El reiterado incumplimiento del Consejo de Transporte Público: ¿y los requerimientos de accesibilidad en el Manual de Revisión Técnica?

En el informe anual correspondiente al período anterior, se indicó que la Ley 7600 fue reformada mediante la incorporación del artículo 46 bis y el transitorio VIII. El primero establece que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte incluirá en el Manual de Revisión Técnica de Riteve, los requerimientos de accesibilidad de las personas con discapacidad a los autobuses. Asimismo, el último dispone que todos los autobuses a partir del 2007, deberán estar acondicionados con todos los requisitos de accesibilidad, incluyendo rampas o plataformas. Además, los autobuses modelo anterior al 2007, se irían adaptando de conformidad con su año de fabricación hasta arribar al 2014.

Interesada en conocer la aplicación de lo dispuesto, en marzo del 2007, la Defensoría solicitó a la Empresa Riteve que informara si había realizado la revisión técnica de las unidades de transporte público modelo 2007, conforme con las normas de accesibilidad. En resumen la empresa respondió que no lo había hecho porque no tiene competencia ni potestad para aplicar directamente lo dispuesto una normativa legal o reglamentaria, sin que antes hayan sido incorporadas las disposiciones en el Manual de Procedimientos de la Revisión Técnica Vehicular, el cual es elaborado y aprobado por el Consejo de Transporte Público (CTP)⁵. El criterio de la empresa se ajusta a lo dispuesto por la Sala Constitucional, en el 2005, en el cual indicó que esa empresa revisa los autobuses “conforme con las especificaciones dispuestas por el Consejo de Transporte Público en el Manual de Revisión Técnica, que se regula en el Decreto Ejecutivo N° 30184-MOPT denominado Reglamento para la Revisión Técnica de Vehículos Automotores que circulan por las vías públicas, y no a su arbitrio” y que la determinación de los aspectos que se deben revisar “es competencia y responsabilidad absoluta de las autoridades rectoras del transporte público y no una atribución del desarrollador”.⁶ En otras palabras, que **el Consejo de Transporte Público es el que debe incorporar los elementos de accesibilidad en el Manual para que Riteve proceda a aplicarlo.**

5 Oficio N° 0411001 del 10 de abril de 2007 suscrito por el Lic. Fernando Mayorga, Gerente General de Riteve.

6 Sala Constitucional, resolución N° 2005-05895.

Así las cosas, ante requerimiento de la Defensoría, el Despacho de la Viceministra de Transportes, informó en abril del 2007, que había conformado una comisión para incorporar las normas de accesibilidad al Manual de Revisión Técnica⁷. Posteriormente, ante nuevo requerimiento de información, en noviembre de ese año, el CTP informó que aún se encontraba en trámite la incorporación de dichas normas y que “se espera finalizar para el mes de diciembre de este año”⁸. Es necesario advertir que, a esa fecha, ya había transcurrido más de un año, desde la reforma de la Ley N° 7600, tiempo más que suficiente para el cumplimiento de la obligación, de forma tal que se evidencia es notable inercia de las autoridades del Consejo de Transporte Público.

A la espera de la obligatoria incorporación de las normas de accesibilidad, la Defensoría mantuvo en etapa de trámite varias denuncias; pero ante la omisión, en enero del 2008, se procedió a resolverlas conjuntamente recomendándole al Consejo de Transporte Público⁹:

“Lamentablemente, la situación del reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad no ha mejorado, pareciera que el Estado se conformó con la promulgación de la Ley 7600, como si con ello bastara, sin considerar necesario evaluar el grado de cumplimiento institucional, para disponer las acciones correctivas necesarias; menos aún conocer el impacto efectivo en el ejercicio de los derechos de la población con discapacidad. Por el contrario, la tendencia ha sido a reformarla para derogar o alargar el plazo de algunas obligaciones estipuladas, como sucede con el derecho al transporte público accesible.”

Dirección de Protección Especial, 2008

“Proceder a incorporar en el Reglamento y en el Manual de Revisión Técnica lo estipulado en la Ley N° 7600 y su Reglamento respecto a la disposición de las medidas técnicas específicas que debe cumplir el transporte público para garanti-

zar la accesibilidad y adecuación a las necesidades de las personas con discapacidad.”

A modo de informe de cumplimiento, el 25 de enero del 2008, fue recibido del CTP copia del Artículo 5.5 de la Sesión Ordinaria 06-2008 del 24 de marzo del 2008, mediante el cual la Junta Directiva adoptó el siguiente acuerdo:

“3. Ordenarle a la empresa Riteve SyC., que deberá verificar en el caso de las unidades de transporte público de ruta regular, el cumpli-

7 Oficio N° DVT-07-1077 del 30 de abril de 2007 suscrito por el Lic. Bernal Quirós Wauters. Asesor Legal en el Despacho de la Viceministra de Transportes.

8 Oficio N° DE-075973 del 5 de noviembre de 2007, suscrito por el Lic. Javier Vargas Tencio, Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público.

9 Informe Final con Recomendaciones N° 00120-2008-DHR del 8 de enero de 2008, correspondiente a los expedientes N° 20349-22-2005, 20359-22-2005, 20661-22-2006, 20936-22-2006, y 21317-22-2006.

miento de las disposiciones relativas al transporte público de personas con discapacidad, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley N° 7600 e informar al Departamento de Administración de Concesiones y Permisos de este Consejo mensualmente del cumplimiento de esta disposición”.

“El Consejo de Transporte Público también remitió la lista, al mes de octubre del 2007, de los autobuses del servicio regular que disponían de rampas, pero no especificó la metodología utilizada. Ciertamente es importante contar con un registro de ese tipo, pero la relevancia de esta acción se ve diezmada al desconocerse las condiciones en que se encuentran las rampas puesto que no existen criterios objetivos para evaluar esos dispositivos. Esto, porque como reiteradamente se ha señalado, las disposiciones de accesibilidad no están incorporadas al Manual indicado.”

Dirección de Protección Especial, 2008

El acuerdo fue recurrido por la empresa Riteve, pues no se modificó el Manual para poder aplicarlo¹⁰.

Haciendo caso omiso de lo ordenado por la Sala Constitucional desde el 2005 y obviando la insistencia de esta Defensoría, para que procediera a actualizar el Manual de Revisión Técnica, el Consejo de Transporte Público pretende que con los acuerdos tomados, Riteve aplique lo dispuesto en la Ley 7600 y su Reglamento, sin haber incorporado en el Manual las características técnicas que deben tener las rampas, puertas y otras especificaciones requeridas. Esta maniobra, solo prolongará una situación violatoria del derecho de acceso al transporte público de las personas con discapacidad, al negarse a exigir la adaptabilidad de la flota de autobuses que brinda el servicio de transporte público a las necesidades de estas personas.

2. Consejo Nacional de Rehabilitación: debe fortalecer su función fiscalizadora.

La Defensoría de los Habitantes, mantuvo en etapa de trámite una queja presentada por un grupo de familiares de las personas usuarias de los servicios que brindaba la Asociación Industrias de Buena Voluntad, debido a que según denunciaron, se presentaban varias anomalías en el funcionamiento de esa Asociación¹¹.

¹⁰ Oficio N° 031301-2008 del 13 de marzo del 2008, suscrito por el Lic. Fernando Mayorga, Gerente General de Riteve en el que se refirió a los acuerdos tomados por el Consejo de Transporte Público, mediante los cuales pretende que esa empresa aplique lo dispuesto en la Ley 7600 y su Reglamento.

¹¹ Corresponde al expediente N° 21912-22-2006, resuelto mediante Informe Final con Recomendaciones N° 07220-2007 del 17 de septiembre del 2007.

Dado que a la Defensoría le corresponde específicamente, velar por el buen funcionamiento del sector público, no podía investigar a la Asociación, por tratarse de una organización de carácter privada; sin embargo, se investigó la actuación fiscalizadora del Consejo Nacional de Rehabilitación. En un primer momento, ante la solicitud de los familiares, el Consejo conformó una comisión mediadora entre éstos y la Junta Directiva de la Asociación; pero ante la irreconciliabilidad de las posiciones, se abocó a investigar las denuncias y recomendar las medidas procedentes.

A criterio de la Defensoría, el Consejo no se ha apropiado debidamente de sus potestades de fiscalización, la ocasión fue propicia para recomendarle introducir, dentro de su estructura organizativa, una unidad investigadora de denuncias relacionadas con el funcionamiento de instituciones públicas y privadas que ofrecen servicios a personas con discapacidad.

La Defensoría, es consciente de que si bien a lo largo de los años al Consejo se le han asignado diferentes funciones, dentro de las cuales la fiscalización no es la única que debe desempeñar, lo cierto es que es una de las más importantes. Precisamente por su incidencia de carácter general en la exigibilidad del cumplimiento de la Ley 7600 y por ende, en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

3. Falta de acceso al espacio físico en las instituciones públicas.

Tal y como se denunció en el Informe Anual del período anterior, a la fecha muchas edificaciones públicas no cumplen con los requerimientos de accesibilidad que estipula la Ley 7600, por tal motivo la Defensoría ha continuado recibiendo quejas por la falta de acceso al espacio físico. Con la finalidad de ejemplificar la situación, hacemos referencia a dos casos concretos:

El primero, corresponde a la queja interpuesta por los familiares de una niña usuaria de silla de ruedas. La niña fue matriculada en la Escuela Fátima, ubicada en la ciudad de Heredia, donde existen barreras arquitectónicas que dificultan su ingreso y movilización¹².

Desde antes del ingreso de la estudiante a la Escuela Fátima, sus familiares comenzaron a gestionar con la Dirección las modificaciones de la infraestructura a fin de que la niña pudiera movilizarse con comodidad y seguridad. Asimismo, personal del Centro Nacional de Infraestructura Educativa llevó a cabo una inspección con el propósito de recomendar las especificaciones técnicas requeridas para convertir la mencionada Escuela en un sitio accesible. Posteriormente, el Director de la Escuela Fátima informó a este Despacho

¹² Corresponde al expediente N° 03559-2007, resuelto mediante Informe Final con Recomendaciones N° 02610-2008-DHR del 17 de marzo del 2008.

que ya contaba con los recursos para las obras. En cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría se iniciaron las obras requeridas.

La situación, es una muestra de las dificultades que enfrentan las personas con movilidad restringida y del lento proceso de adaptar los edificios públicos a sus necesidades, a pesar que ya se venció el plazo establecido en el transitorio II de la Ley N° 7600.

La segunda queja, fue presentada por un adulto mayor que frecuenta el Mercado Central de San José, en donde debido a las barreras arquitectónicas, tiene dificultades para circular por ese edificio.¹³ La Municipalidad de San José informó que había realizado varias acciones tendientes a cumplir con la Ley 7600; sin embargo, han enfrentado una serie de inconvenientes. Específicamente en cuanto a la adaptación de los servicios sanitarios para la población con discapacidad, debido a que no se puede modificar éstos por motivo de espacio y tuvo que iniciarse un proceso de indemnización al inquilino de un local a efecto de contar con un área adecuada para construir una batería de servicios sanitarios con las características apuntadas.

Funcionarios de la Defensoría, practicaron una inspección al Mercado Central, constatando que tiene una serie de obstáculos a la movilización entre los cuales destacan que en la mayoría de las esquinas no cuenta con rampas; en el interior, existen pasillos de diferentes anchos y banquillos que dificultan la circulación y en las puertas de los servicios sanitarios existen gradas, lo que prácticamente impide el ingreso de personas usuarias de silla de ruedas.

En aras a un abordaje integral a la problemática de la falta de accesibilidad al Mercado Central, este Despacho recomendó a la Municipalidad de San José elaborar un plan integral de accesibilidad, que al menos contemplara un cronograma de las acciones emprender, el presupuesto de las obras, la definición de las dependencias que deben participar en la ejecución de las mismas, además de los mecanismos de validación del plan en los que se de participación a las personas con discapacidad. Como parte de la ampliación de la Avenida Central, la Municipalidad de San José procedió a eliminar las gradas que dificultaban el ingreso al Mercado Central, y ha procedido a iniciar gestiones para eliminar o solventar las demás carencias infraestructurales.

4. Atención hospitalaria a personas con parálisis cerebral profunda.

La Defensoría recibió una queja presentada por la madre de una joven con parálisis cerebral profunda, quien indicó que su hija murió presuntamente producto de una mala atención en el Hospital San Juan de Dios, debido a la ausencia de procedimientos médicos adaptados a sus necesidades.¹⁴ Aún cuando la Defensoría no tiene competencia para investigar lo referente a la causa de la muerte, se investigó el tipo de atención que recibe la población con secuelas de parálisis cerebral profunda.

Respecto del trato especial que se les debe brindar a las personas con discapacidad que presentan secuelas de parálisis cerebral, el artículo 31 y siguientes de la Ley 7600 señala que *“los servicios de salud deberán ofrecerse, en igualdad de condiciones, a toda persona que los requiera. Serán considerados como actos discriminatorios, en razón de la discapacidad, el negarse a prestarlos, proporcionarlos de inferior calidad o no prestarlos en el centro de salud que le corresponda.”*

A criterio de la Defensoría, el Hospital San Juan de Dios debe elaborar –y así lo recomendó– un protocolo para la atención de estas personas, en el que se contemplen procedimientos adecuados para dicha población y en la medida de lo posible, equipo idóneo a sus necesidades. De igual manera, se recomendó iniciar un proceso de capacitación al personal sobre la atención de pacientes con parálisis cerebral.

5. Falta de adecuaciones curriculares.

La Defensoría de los Habitantes, tramitó una queja referente a la no aplicación de adecuaciones en la Universidad Nacional¹⁵. La investigación constató que la Universidad Nacional no disponía de un procedimiento para regular la aplicación de las adecuaciones curriculares. Ante tal circunstancia, se procedió a recomendar que se informara antes de iniciar el curso, cuáles adecuaciones curriculares se le iban a aplicar a la estudiante; además, que una vez finalizado el curso le brindara información sobre los logros, limitaciones y resultados de la aplicación de las adecuaciones; y que emitiera normativa para regular el procedimiento de tramitación de dichas adecuaciones.

En cumplimiento de lo recomendado, la Universidad Nacional, informó que había citado a la estudiante a una reunión a fin de comunicarle cuáles adecuaciones se le iban a aplicar; sin embargo, que la estudiante

¹³ Corresponde al expediente N° 21328-22-2006, resuelto mediante Informe Final con Recomendaciones N° 10162-2007-DHR del 19 de diciembre del 2007.

¹⁴ Corresponde al expediente N° 03111-2007, resuelto mediante Informe Final con Recomendaciones N° 09523-2007 del 3 de diciembre del 2007.

¹⁵ Corresponde al expediente N° 22065-22-2006, resuelto mediante Informe Final con Recomendaciones N° 01196-2007 del 20 de febrero del 2007.

no llegó a la cita. Asimismo que se encontraba muy adelantada la elaboración del Reglamento sobre Equiparación de Oportunidades y Atención a los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales, donde se regula el procedimiento de las adecuaciones curriculares.

III. Personas Indígenas.

Uno de los principales esfuerzos emprendidos por la Defensoría de los Habitantes, a lo largo de sus quince años, ha sido el de que todos los sectores del país acepten y reconozcan a Costa Rica como una sociedad multiétnica y pluricultural; para lograr con ello la sensibilización y compromiso del sector público de respetar los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, ante la desatención de las instituciones, las comunidades indígenas reiteradamente denuncian el gran rezago en temas como salud, educación, vivienda, seguridad, electricidad, telefonía, agua potable e infraestructura vial, entre otros.

En este apartado, se informará sobre el estado de las gestiones que a partir de la casuística realiza la Defensoría de los Habitantes y que tienden a lograr el efectivo respeto a los derechos de estos pueblos; se detallará con especial detenimiento, la situación de las familias indígenas migrantes estacionales que contribuyen con el desarrollo económico del país, a través de la recolección de café.

Finalmente, se hará mención a la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas, instrumento que garantiza a los pueblos indígenas, de forma colectiva e individual, todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la ONU, teniendo el Estado para ello, que adoptar las medidas necesarias para su efectiva vigencia práctica.

1. Migraciones Indígenas Laborales.

Desde hace muchos años, cientos de familias de la Comarca Ngöbe Buglé de Panamá, emigran hacia Costa Rica con el anhelo de trabajar para satisfacer, al menos, algunas de sus necesidades básicas; y con ello, mejorar la calidad de vida de sus familias. La condición de pobreza extrema en la que viven ha mantenido y agudizado este fenómeno migratorio.

La carencia de servicios básicos como agua, electricidad, vivienda digna y alimentación hace que en esta población se presenten altas cifras de mortalidad materna e infantil, analfabetismo, desnutrición, anemia, parasitosis intestinal y patologías como la meningitis tuberculosa, malaria y tuberculosis. No obstante, las condiciones culturales, laborales y habitacionales de su estancia en las zonas de trabajo en Costa Rica,

acentúan sus fragilidades y menoscaban su calidad de vida. Hasta el momento, a pesar de lo continuo y acrecentado de este fenómeno migratorio, el país no ha implementado las acciones necesarias para brindar un abordaje integral de la situación, que sea respetuoso de las características culturales y la cosmovisión de estas personas.

El esfuerzo desarrollado en los últimos años, por las oficinas regionales de las instituciones públicas a lo largo de la ruta migratoria, no ha sido del todo satisfactorio por dos razones fundamentalmente: la falta de coordinación interinstitucional y la falta de compromiso y respaldo de los jerarcas.

Es importante recalcar que las labores que realizan estas familias son trascendentales para el desarrollo económico de las comunidades en las que se asientan y para el país en general. Por ello, la atención de esta migración indígena, que ya de por sí es muy diferente de la que se presenta en otros sectores del país, requiere de un análisis desde diferentes perspectivas: antropológica, social, de salud pública y ocupacional, para identificar las características y falencias de la población y lograr a partir de ello, definir un plan de acción integral y multisectorial que reduzca los riesgos y mejore las condiciones de vida y trabajo de estas familias en el país¹⁶.

En atención a lo anterior, desde el año 1999 la Defensoría de los Habitantes, ha intervenido¹⁷ ante las instituciones públicas¹⁸ obligadas a atender la si-

16 El Convenio N° 169 de la OIT ratificado por Costa Rica en 1989, dentro del marco de respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas establece en materia de contratación y condiciones de empleo: "Artículo 20. 1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general. 2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso b) remuneración igual por trabajo de igual valor c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda (...) 4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio." (El subrayado no corresponde al original).

17 Al respecto pueden consultarse los expedientes N° 07113-22-1999-QJ, N° 08847-22-2000-QJ y N° 19014-22-2005-IO.

18 Caja Costarricense del Seguro Social, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Nacional de

tuación que afecta los derechos de esta población en procura de que se les garanticen sus derechos.

Recientemente, las instituciones públicas competentes y algunos organismos internacionales vinculados con la cuestión indígena, a través de la coordinación de la Defensoría y mediante una Comisión Interinstitucional; están trabajando en la definición de las acciones que a corto, mediano y largo plazo desarrollarán con el fin de potenciar los efectos, maximizar los recursos y generar soluciones permanentes.

2. Acceso a los servicios públicos en las comunidades indígenas.

La magnitud de la deficiente prestación de servicios públicos a las comunidades indígenas ha devenido en limitaciones de otros derechos. Resulta sumamente difícil para esta población ejercer, por ejemplo, sus derechos a la educación o a la salud sin contar con agua potable, electricidad, telefonía pública e infraestructura vial entre otros.

La Sala Constitucional ha desarrollado ampliamente que nuestra Constitución Política, recoge el derecho fundamental de los habitantes al buen funcionamiento de los servicios públicos; esto implica que el Estado se encuentra en la obligación de brindar dichos servicios bajo los principios rectores de continuidad, regularidad, celeridad, eficacia y eficiencia¹⁹. Sin embargo, en el caso de la población indígena, la dotación de tales servicios debe realizarse en atención a su solicitud expresa; caso contrario, es requisito indispensable hacerles la consulta previa. Ello en respeto al derecho de consulta que reconocido en los artículos 4 y 6 del Convenio 169 a las poblaciones indígenas.

Ahora bien, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha sido amplio en el desarrollo de este derecho fundamental, y no en pocas ocasiones ha reestablecido los intereses y derechos lesionados de las y los habitantes de la República, en el caso particular de los pueblos indígenas y según la experiencia acumulada por la Defensoría desde la visión integral y especial de estos pueblos, no se ha dado una prestación de los servicios públicos respetuosa de los principios rectores mencionados por la Sala.

Ejemplo de lo anterior, es la denuncia que conoce e investiga esta Defensoría sobre las sequías que se dan entre los meses de diciembre y abril de cada año, en la comunidad de Puente ubicada en el territorio indígena de Salitre, ante la falta de ampliación de las fuentes de agua potable²⁰.

Pareciera, entonces, que los principios que desarrolla la Sala Constitucional en materia de servicios públicos íntimamente relacionados con el Derecho al Buen Gobierno, fuesen inaplicables para las poblaciones indígenas, pues ¿cómo se pueden exigir servicios públicos con criterios de eficiencia, eficacia, celeridad, continuidad y adaptabilidad, si en el caso de los pueblos indígenas, ni siquiera existen tales servicios?

Debe hacerse un llamado de atención a las autoridades del Estado, por cuanto las personas indígenas tienen los mismos derechos que los demás pobladores de la

Nación y en tal sentido el Buen Funcionamiento de los Servicios Públicos debe ser un derecho fundamental garantizado sin excepciones; hacerlo de forma distinta, sea consciente o inconscientemente, constituye una vulneración a derechos fundamentales que debe ser atendida y solventada por las autoridades públicas y en especial por las y los diputados

de la República, quienes según el convenio 169 de la OIT, tienen la responsabilidad de legislar a favor de las condiciones especiales que presentan estas poblaciones.

3. Hito histórico en protección de derechos: la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas.

El 13 de septiembre del año 2007, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó -tras dos décadas de largas negociaciones entre representantes de los estados y diplomáticos indígenas de todo el mundo-, la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas. Este hecho ha sido considerado por grupos y organizaciones indígenas de todo el orbe, como un hito histórico²¹.

²⁰ Expediente N° 04790-2007, actualmente en fase de investigación.

²¹ La Declaración se aprobó con el voto afirmativo de 143 países del total de 192 que conforman la organización; ello a pesar de la resistencia -con votos negativos- de potencias como Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos (los cuales cuentan con poblaciones indígenas numerosas) y la abstención de 11 naciones. Este instrumento internacional protegerá a más de 5000

Seguros, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto del Café de Costa Rica.

¹⁹ Sala Constitucional, resolución N° 05600-2005.

Aunque por sus características esta Declaración significará para la mayoría de los países una norma que solo contiene autoridad política y moral, para Costa Rica se constituye en un instrumento internacional vigente con valor incluso superior a sus leyes. Puesto que dentro del marco de legalidad del Estado costarricense, debe ser incorporada en el quehacer institucional público²².

Es conveniente entonces, realizar aquí un llamado de atención a los poderes públicos del Estado Costarricense sobre la responsabilidad que implica para todos los sectores del país el respetar, proteger y aplicar adecuadamente el contenido de dicha Declaración. La cual además exige a la Asamblea Legislativa que adapte, incorpore y desarrolle el ordenamiento jurídico infraconstitucional en perfecta armonía con los postulados y principios que incorpora este instrumento internacional.

IV. Personas Migrantes y Refugiadas.

En diferentes Informes Anuales presentados a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de que las autoridades migratorias reconozcan que la complejidad del fenómeno migratorio obliga al análisis y abordaje de éste en forma integral por parte del Estado costarricense, más allá de una cuestión meramente de control o de la promulgación de una legislación atinente al tema. Dentro de ese orden de ideas, a criterio de la Defensoría, la política migratoria que se formule, más que la referencia a las medidas administrativas a tomar por cada sector social (trabajo, salud, educación, vivienda, entre otros), debe estar orientada a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, así como la oportunidad de impulsar acciones binacionales que den respuesta al fenómeno migratorio, en el tanto corresponde a una obligación que atañe a los países involucrados (país emisor o expulsor de

comunidades indígenas compuestas por cerca de 370 millones de personas alrededor del mundo quienes año con año, denuncian malos tratos, violaciones a los derechos humanos, pérdida de libertades civiles, así como la invasión de sus territorios por parte de grandes consorcios transnacionales.

22 Sobre este punto debe recordarse el pronunciamiento de la Sala Constitucional sobre jerarquía normativa: "...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 de los derechos humanos 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, priman sobre la Constitución." (Resoluciones N° 02313-1995 y 06856-2005).

población migrante y país receptor) y no solamente a aquel que recibe los flujos migratorios.

1. Quejas relevantes del período.

a. Irregularidades en el trámite de solicitudes de Residencia.

Al igual que en períodos anteriores, la Defensoría recibió varias denuncias relacionadas con el atraso en la resolución de las solicitudes de visa de ingreso²³; y de residencia permanente²⁴. En la resolución de algunos de estos asuntos, la Defensoría ha estimado necesario recordar a la Dirección General de Migración y Extranjería, la importancia de brindar a las personas que se presentan ante esa instancia, a realizar determinado trámite, la información requerida, el estado actual del mismo y el procedimiento que debe incoar para finalizarlo, según corresponda. En la medida en que esta información se proporcione de manera ágil y oportuna, la Dirección General de Migración y Extranjería podrá dar respuesta o resolver las solicitudes sometidas a su conocimiento en un tiempo prudencial, según lo que establezca la legislación vigente para cada concreto.

Con tal finalidad, se ha instado a la Dirección General de Migración y Extranjería a continuar el proceso de revisión de los procedimientos propios de gestión migratoria, con el propósito de mejorar aquellas áreas en las que se requiera realizar ciertos ajustes de orden administrativo que permitan garantizar la prestación eficiente del servicio público que está llamada a brindar.

b. Falta de asistencia de los Consulados de Costa Rica a las personas costarricenses detenidas en el extranjero.

La Defensoría, recibió varias denuncias relacionadas con la situación en la que se encontraban personas costarricenses detenidas en el extranjero y el desconocimiento de sus familiares acerca de las condiciones en las que estaban estas personas²⁵. Con ocasión de la resolución de asuntos similares²⁶, la Defensoría manifestó que es consciente de que los recursos económicos que poseen los diferentes Consulados de Costa Rica, en algunos supuestos no son suficientes para brindar un servicio adecuado y oportuno a nuestros nacionales detenidos en el exterior. Pese a estas limitaciones, no deben ser una justificación para

23 A modo de ejemplo, pueden citarse los expedientes N° 12296-2007-SI; 12712-2007-SI.

24 A modo de ejemplo, pueden citarse los expedientes N° 05032-2007-SI; 06161-2007-SI; 08833-2007-SI; 09326-2007-SI; 13057-2007-SI; 15073-2007-SI; 16180-2007-SI.

25 A modo de ejemplo, pueden citarse los expedientes N° 06860-2007-SI; 06780-2007-SI.

26 Corresponde al expediente N° 21115-22-2006.

dejar de realizar todas aquellas acciones que estén a su alcance y ser creativos en la invención de otros mecanismos de atención, que permitan al Estado costarricense garantizar el derecho de estas personas a recibir la asistencia que requieren frente al proceso que enfrentan, por medio de la representación diplomática correspondiente.

La Defensoría estima importante que las Representaciones Diplomáticas acreditadas en el exterior, tomen en consideración que la visita a un centro de detención ya sea de carácter administrativo o judicial, no debe ser el único medio utilizado para obtener información acerca de las condiciones en las que se encuentra una persona costarricense privada de libertad. En ese sentido, resulta importante que se fortalezcan los canales y procedimientos oficiales establecidos por el Estado en el que se encuentran detenidas estas personas, por ejemplo, con las autoridades penitenciarias de ese país, mediante la realización de reuniones periódicas que permitan obtener información acerca de esas condiciones; la firma de convenios o acuerdos de colaboración entre ambos Estados, que permitan la implementación de un mecanismo ágil para la obtención de la información que se requiere, entre otros mecanismos. Como ejemplo de estos esfuerzos de coordinación, puede citarse la práctica del Consulado de Panamá de realizar reuniones con el Director del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno y Justicia de ese país.

Igualmente, la Defensoría de los Habitantes, considera que este derecho de asistencia consular contempla también la obligación que compete a los Consulados de Costa Rica acreditados en el exterior, en el tanto instancias que brindan un servicio público, a brindar la información solicitada por los familiares de estas personas, en relación con la ubicación de estas en los centros de detención, su estado de salud o en general, en cuanto al procedimiento administrativo o judicial que enfrentan.

c. Seguridad Social: afectaciones a este derecho.

La Defensoría de los Habitantes, recibió varias denuncias de parte de personas extranjeras en las que manifestaron su disconformidad con la reforma realizada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), al Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos, en cuyo artículo 36 se estableció que a partir de febrero del 2006, únicamente pueden optar por la modalidad de aseguramiento por el Estado las personas costarricenses por nacimiento o naturalización, no así las personas extranjeras aún en condición migratoria regular.

Al respecto, la Caja Costarricense de Seguro Social, informó que la modificación obedece a que el Seguro

por el Estado se nutre de los fondos de FODESAF y que el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662, indica que *“los beneficiarios de dicho Fondo son los costarricenses de escasos recursos económicos, según los requisitos que la misma ley y su reglamento establecen (...)”*. Además, que, de conformidad con el artículo 61 del Reglamento de Salud, *“en caso 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 caso de 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”*.²⁷

No obstante, preocupa a esta Defensoría los casos de aquellas personas extranjeras que no poseen recursos económicos suficientes para cancelar un seguro por cuenta propia y que requieren una atención médica constante según sus padecimientos crónicos; por ejemplo: personas diabéticas, hipertensas, y en algunos supuestos, personas adultas mayores en esas condiciones. Resulta evidente que el servicio de emergencias no cubre a estas personas que requieren programación de citas periódicas para el seguimiento de su enfermedad, medicamentos y referencias a otras especialidades en caso de que surja alguna complicación; por lo que, a criterio de la Defensoría, **se está desprotegiendo a un sector importante de la población a quienes el Estado les concedió una autorización de permanencia en el país de manera permanente.**

La Defensoría de los Habitantes, mantiene en etapa de investigación las denuncias recibidas en la materia, con el propósito de indagar acerca del procedimiento que estas personas deberán realizar para poder tener acceso oportuno a la atención médica, según las condiciones de salud y económicas en las que se encuentran.

2. Centro de detención para personas extranjeras.

a. Acciones realizadas para garantizar el respeto de los derechos de las personas detenidas:

La Dirección General de Migración y Extranjería, dispone de un sitio denominado técnicamente: “Centro de Aseguramiento para Extranjeros en Tránsito”, al que son trasladadas las personas extranjeras con el fin de

²⁷ Oficio N° DGA-17232-07 de fecha 12 de abril del 2007, suscrito por el Lic. Manuel Francisco Ugarte Brenes, Gerente División Financiera a cargo de la Gerencia División Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social.

definir el procedimiento que se utilizará para retornarlas a su país de procedencia o país de origen. Este centro, se caracteriza por ser un sitio cerrado de privación de libertad bajo la custodia y la dinámica de ese tipo de establecimientos, con serias restricciones para satisfacer necesidades de comunicación, alimentación y contacto personal; de hecho han tenido que solicitar apoyo de otras instancias públicas y organismos internacionales para atender, incluso, las necesidades básicas de las personas recluidas. Aunque las autoridades migratorias han realizado algunas acciones para mejorar las condiciones infraestructurales del lugar, el mismo aún no reúne las condiciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de las personas que permanecen en ese Centro.

Al respecto, el día 25 de julio del 2007, la Defensoría presentó ante la Sala Constitucional un recurso de hábeas corpus contra la Dirección General de Migración y Extranjería, a favor de un grupo de personas de nacionalidad china que fueron encontradas en una embarcación en el Océano Pacífico, en abril del 2007; fundamentalmente, por la falta de definición de la situación jurídica de estas personas, así como por la violación de sus derechos humanos a la libertad personal e integridad física, debido a las condiciones en las que habían permanecido por más de tres meses, en dicho centro de detención.

Aunque las autoridades migratorias informaron al Tribunal Constitucional que su intervención obedecía a una “asistencia humanitaria”, la Defensoría insistió en que para ser conformes con ese propósito humanitario, las acciones del Estado tenían que haber incluido un sitio que reuniera condiciones de abrigo y albergue y no meramente de privación de libertad.

Además, la Defensoría llamó la atención de la Sala Constitucional, sobre el proceso administrativo que se les aplicó, esto pues, pese a que Migración y Extranjería aseguró que sólo les estaba brindando asistencia humanitaria, a mediados del mes de agosto siguiente, las deportó a su país de origen, aplicándose en su contra una sanción administrativa y una prohibición de ingreso a Costa Rica por el plazo de cinco años; la cual se plasmó en una resolución en idioma español sin que exista certeza de que realmente hubieran sido informadas en su idioma del proceso aplicado. El recurso presentado por esta Defensoría, fue declarado con lugar, por unanimidad, por la Sala Constitucional, mediante el voto N° 12819-07 del 4 de septiembre del 2007, ordenándole al Ministro de Seguridad Pública y al Director de Migración y Extranjería que:

“a) En coordinación con el Ministerio de Salud, en el Centro de Aprehensión de Hatillo no permanezcan más de cien personas al

mismo tiempo, y se realicen las mejoras necesarias a fin de que las instalaciones cuenten con luz natural y artificial necesarias, mejor ventilación natural, lo cual deberá efectuarse a más tardar en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta sentencia.

b) Proceder de forma inmediata a solucionar el problema relacionado con la alimentación de las personas detenidas en el Centro de Aprehensión, todo ello de conformidad con el estudio realizado por el Ministerio de Salud para con el mínimo de personas recluidas en el Centro.

Por mayoría de la Sala se anulan las resoluciones mediante las cuales fueron deportados los amparados, únicamente en cuanto se dispone el impedimento de entrada al país por el período de cinco años. En lo demás se mantienen incólumes. Los magistrados Calzada y Armijo anulan en su totalidad dichas resoluciones”.

Lo anterior, crea un precedente importante en el reconocimiento, por parte del Estado, de los derechos humanos de la población migrante en situación irregular sometida a procesos de control migratorio. No debe olvidarse, que **esta población solo infringe una regulación de carácter administrativo** al no poseer los requisitos necesarios para permanecer regularmente en el país, por lo que su detención administrativa **no debe implicar una privación del goce de sus derechos fundamentales.**

b. Acciones para formalizar y regularizar los procedimientos del Centro.

Resulta importante, señalar que la Defensoría de los Habitantes junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Dirección General de Migración y Extranjería, se abocaron a elaborar una propuesta de **Manual de Procedimientos** para el funcionamiento del Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito y de otros lugares que se habiliten con ese fin.

En la propuesta de Manual, se incluyen procedimientos relacionados con el ingreso de las personas extranjeras a dicho lugar; gestiones para la verificación de su condición migratoria e inicio del procedimiento de deportación; salidas provisionales o definitivas; traslados a centros de salud cuando la situación lo amerite; atención de situaciones de emergencia; así como regulación relacionada con la alimentación, atención médica, visitas, entre otros aspectos.

Por otro lado, como parte de los compromisos asumidos por las instancias que integran dicha Comisión, se convino la capacitación que deberá brindarse posteriormente, a los y las oficiales de la Policía de Migración y Extranjería destacadas en dicho Centro y a aquellas personas que laboran en zonas fronterizas, en relación con los procedimientos contenidos en ese Manual y la obligación de respetar los derechos humanos de las personas migrantes sometidas a procesos de verificación de su condición migratoria.

3. Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

Tal y como ha sido informado en los Informes Anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes funge como Secretaría Técnica del Foro sobre Población Migrante y Refugiada, el cual se aboca a desarrollar actividades que propician el intercambio de información, su discusión y análisis, así como la coordinación de acciones comunes para un abordaje integral del fenómeno migratorio, con el propósito de contribuir a la toma de decisiones de los diferentes sectores involucrados.

En su condición de Secretaría Técnica de dicho Foro, es relevante informar lo siguiente:

- **Seguimiento al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería:** Durante el período que comprende este Informe, el Foro tuvo una importante participación en el proceso de reforma a la legislación migratoria vigente (principalmente, en la consulta realizada por las autoridades migratorias y en la audiencia concedida por la Asamblea Legislativa), lo cual compromete a las instancias que integran este espacio a continuar brindando insumos y coadyuvando con las autoridades correspondientes en la formulación de políticas relacionadas con la atención de la población migrante y refugiada en nuestro país.
- **Seguimiento a la Convención Internacional para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias:** En diciembre de 1990, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares”, sin embargo, a la fecha, no ha sido sometida a la corriente legislativa. Con este propósito el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada planteó como uno de sus objetivos del plan de trabajo del 2007, promover la revisión, el análisis y la discusión de la Convención, en las instancias que lo integran. En ese sentido, en el mes de octubre de ese año, se llevó a cabo un Taller en relación con esta Convención, que reunió la participación de esas instancias y otras instituciones relacionadas

con la temática migratoria, como por ejemplo, el Foro de seguimiento al cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

- **Plan Anual de Trabajo 2008:** Con el propósito de dar seguimiento a las acciones desempeñadas y a aquellos asuntos que en la actualidad demandan una atención prioritaria por parte de las instancias que integran dicho espacio, los objetivos del Plan de Trabajo del 2008, se abocan a: **1)** Dar seguimiento al proceso de reforma a la Ley de Migración y Extranjería y al Reglamento posterior; **2)** Promover el estudio, revisión, análisis y discusión de temas relacionados con los derechos humanos; **3)** Dar seguimiento a la incorporación de capítulo “Trabajadores Migrantes”; en el Código de Trabajo; **4)** Discutir colectivamente la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias; **5)** Colaborar con Migración y Extranjería en el mejoramiento de las condiciones del Centro de detención para personas extranjeras; y **6)** Colaborar con las instancias beneficiarias del Proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en las acciones y actividades que se deriven a favor de la población extranjera meta.

V. Personas Privadas de Libertad.

El trabajo desarrollado por la Defensoría de los Habitantes en el tema de población privada de libertad, incluye aspectos individuales y generales. Por un lado, se tramitan las denuncias particulares que presentan las personas privadas de libertad, por la vía telefónica y durante las inspecciones carcelarias que se realizan periódicamente. Por otro lado, se conocen aspectos de infraestructura, salubridad, nutrición, educación u otras de interés general para la población privada de libertad, cuando la Institución se hace presente en los centros penitenciarios a efectuar inspecciones de carácter preventivo para determinar las condiciones de reclusión en las que se encuentra la población.

Un logro básico durante este año de labores, fue que en coordinación con la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, se realizó un diagnóstico acerca de la calidad de la alimentación en cuatro centros de atención institucional del Sistema Penitenciario Costarricense, el cual fue presentado a las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia en el mes de octubre de 2007.

Por otra parte, debe mencionarse que se siguen reiterando las denuncias con respecto a la atención del Derecho a la Salud, sobre todo en los centros pe-

nitenciaros pertenecientes a la Región Reforma. En igual medida, son una constante las denuncias que se reciben durante las inspecciones carcelarias por falta de entrega de artículos de higiene personal y artículos de limpieza, aspecto sobre el cual la Defensoría de los Habitantes hizo referencia en el Informe Anual de Labores del período 2006-2007, reiterándose en este informe el deber que tiene la Administración Penitenciaria de adoptar las medidas presupuestarias que sean necesarias para garantizar la entrega de dichos artículos a la población privada de libertad.

1. La calidad de la alimentación en centros penitenciarios: un diagnóstico profesional

Tanto la cantidad como la calidad de la alimentación, constituyen uno de los motivos de queja constantes de la población privada de libertad, básicamente en lo que se refiere a: menús nutricionales inadecuados, preparación deficiente de los alimentos, problemas con las dietas asignadas, y la falta de higiene y de utensilios necesarios para su distribución, entre otros aspectos.

En marzo del 2007 se inició el trabajo con la participación de estudiantes de quinto año de la carrera de Nutrición, el cual se enmarcó dentro del Programa del Curso “Planificación de Programas y Proyectos”, para el cual la Defensoría de los Habitantes les brindó asesoría técnica en el tema de población privada de libertad y acompañamiento en cuatro inspecciones que se realizaron el 10 de abril de 2007 al Centro de Atención Institucional La Reforma; el 15 de mayo de 2007 al Centro de Atención Institucional San Carlos; el 4 de septiembre de 2007 al Centro de Atención Institucional El Buen Pastor y el 11 de septiembre de 2007 al Centro de Atención Institucional Adulto Mayor. La decisión de visitar dichos centros obedeció a consideraciones de género, etáreas y regionales. Los resultados del diagnóstico, fueron presentados ante las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia en el mes de octubre de 2007 y se emitieron una serie de recomendaciones orientadas a garantizar el Derecho a la Alimentación de la población privada de libertad y al personal técnico y de seguridad que labora en los centros penitenciarios.

*“Aún cuando durante las visitas carcelarias, el personal de la Defensoría prueba los alimentos que se brindan a la población privada de libertad con el fin de verificar que no se encuentren en mal estado, lo cierto del caso es que la valoración nutricional de los alimentos es eminentemente técnica. En tales circunstancias, como la Institución no requiere de la contratación permanente de profesionales en nutrición, cuando resulta necesario conocer su criterio técnico, se recurre a la colaboración de las instituciones especializadas en esa materia. Así, se solicitó el apoyo técnico de la **Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica**, con la cual se logró planificar la ejecución de un proyecto conjunto para elaborar un diagnóstico sobre de la calidad de la alimentación en los centros penitenciarios.”*

Dirección de Protección Especial, 2008

- Incluir un patrón de menú que incluya el valor energético total promedio de cada población penitenciaria según sus necesidades fisiológicas (edad, género, actividad física).
- Mejorar la distribución de energía y nutrientes en los diferentes tiempos de comida, para facilitar la planificación del menú, los controles posteriores del valor nutritivo y el cálculo de costos.
- Brindar una guía de situaciones de alimentos acorde con los alimentos con que se disponen que sirva para tomar decisiones por parte del personal administrativo y los encargados de la cocina.
- En relación con las dietas especiales, se sugiere implementar un menú igual al de la dieta normal pero con las modificaciones respectivas para que facilite la preparación de los alimentos y ofrezca una alimentación variada.
- Cumplir con lo establecido en el Reglamento de los Servicios de Alimentación al Público.
- Optimizar el control de todo el proceso de producción, desde la compra de materias primas hasta la distribución y transporte del producto final.
- Asegurar que toda persona involucrada en el proceso de recibo, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos sea capacitado en las técnicas necesarias para desempeñar adecuadamente sus funciones.
- Desarrollar un programa de manejo integrado de plagas que proteja la seguridad alimentaria de la población privada de libertad, y mantenerlo en constante evaluación para verificar su efectividad.

El trabajo desarrollado fue sumamente útil y se enmarca dentro de la labor preventiva que realiza la Defensoría de los Habitantes, cuyo fin es el de coadyuvar con la Administración Penitenciaria en el mejoramiento de la prestación del servicio de alimentación en establecimientos penales, quedando a esta última adoptar las medidas pertinentes para materia-

lizar los resultados del proyecto y recomendaciones emitidas, para lo cual la Defensoría brindará el seguimiento oportuno.

Las principales recomendaciones del diagnóstico fueron las siguientes:

2. Atención médica de la Población Privada de Libertad.

En los Informes Anuales de Labores de la Defensoría de los Habitantes, se ha señalado que la mayor cantidad de denuncias presentadas por la población privada de libertad a la Institución, continúan siendo las referidas a las afectaciones de su Derecho a la Salud. De tal forma, la institución ha determinado que las denuncias responden principalmente a los siguientes motivos:

- Los procedimientos seguidos a lo interno de cada ámbito o pabellón, de los diferentes centros penitenciarios, para valorar y anotar en una lista de atención médica a las personas privadas de libertad que requieren el servicio; pues el procedimiento está a cargo del personal de seguridad.
- Las listas de espera para la prestación del servicio médico, pues no se tiene la capacidad para atender a todas las personas que lo requieren.
- La falta de personal en salud y de equipo médico necesario para atender la demanda.
- La valoración y disposición acerca de si una persona privada de libertad, tomando en cuenta su condición de salud, debe ser remitida o no a un centro hospitalario.
- La lentitud en la asignación de citas para medicina especializada.
- La pérdida de citas en los centros hospitalarios, por no cumplirse con el traslado oportuno; además, los fines de semana el servicio queda a cargo del personal de seguridad.
- El procedimiento y la dilación en la entrega de medicamentos.
- Las condiciones de infraestructura de las áreas de salud.

En procura de coadyuvar a la solución oportuna de estos problemas, la Defensoría ha considerado conveniente coordinar con las autoridades penitenciarias, para exponerle a la Dirección General de Adaptación Social, las diferentes situaciones denunciadas, las conclusiones de las investigaciones realizadas y las recomendaciones emitidas, con el fin de garantizar el Derecho a la Salud de la población privada de libertad.

En esta misma línea, la Defensoría tiene conocimiento de que la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Gracia, se encuentran trabajando conjuntamente para mejorar la prestación del servicio de salud en la Región Reforma, aspecto sobre el cual la Institución brinda el seguimiento correspondiente.

3. Flotilla vehicular: Centro de Atención Institucional La Reforma.

La Defensoría de los Habitantes tramitó la denuncia de una persona privada de libertad²⁸, quien señaló que era necesario que el Centro de Atención Institucional La Reforma disponga de una ambulancia para atender las emergencias médicas de la población privada de libertad, pues cuando hay una persona herida o enferma, es trasladada en un vehículo del sistema penitenciario, el cual no está acondicionado para realizar este tipo de traslados.

Partiendo de las inspecciones carcelarias realizadas a ese Centro, y de la cantidad de denuncias que se reciben por parte de las personas privadas de libertad por pérdida de citas médicas por falta de transporte, esta Defensoría considera que **la flotilla vehicular del Centro de Atención Institucional La Reforma, es insuficiente para atender las diligencias que deben realizarse mediante el uso de vehículos.** De esta forma, si la cantidad de vehículos disponibles no es la adecuada para satisfacer las demandas ordinarias del centro, tales como diligencias administrativas, visitas de campo y traslados de la población privada de libertad, se cuestiona esta Defensoría la capacidad de respuesta que puede tener ese establecimiento penitenciario en situaciones extraordinarias o de emergencia.

La razón y la sana crítica, indican que el traslado de personas privadas de libertad a un centro hospitalario, debe efectuarse en vehículos debidamente acondicionados para ese efecto, es decir, en ambulancias. Esto básicamente por dos razones: porque deben trasladarse en un vehículo debidamente acondicionado en razón de la situación de la que se trata; y para que sean observados por profesionales o técnicos preparados en materia de primeros auxilios o con conocimientos básicos de medicina. Sin embargo, la realidad es que el Centro de Atención Institucional La Reforma, aparte de no disponer de una ambulancia para estos fines, ni siquiera tiene asignados suficientes vehículos para cubrir todas las necesidades que se presentan a lo interno de dicho centro: salidas médicas de la población privada de libertad y diligencias administrativas y técnicas.²⁹

28 Corresponde al expediente número 21953-22-2006.

29 A propósito de la investigación que la Defensoría de los Habitantes se encuentra realizando en relación con el estado de la flotilla vehicular de los centros de atención institucional, expediente número 540-2007-SI, conviene citar el informe rendido por el Lic. Ledezma Ramírez, entonces Director del Centro de Atención Institucional La Reforma, mediante oficio sin número fechado 19 de febrero de 2007, en el cual se señala: "...Si se contara con todas las móviles en perfecto estado, no se tendría problemas en atender las diligencias administrativas y de seguridad; sin embargo, se dificulta la labor de estas áreas por cuanto desde hace varios años existen limitaciones en este sentido por estar en reparación tres

Lo pertinente, conforme con la obligación del Estado de atender las necesidades fundamentales de esta población sujeta a su custodia, sería que cada centro penitenciario contara con un vehículo debidamente acondicionado y disponible (v.gr. ambulancia), bajo la administración del personal de salud, para trasladar en forma rápida, cómoda y segura a los internos en casos de emergencia o para cualquier otro tipo de diligencia médica que lo amerite. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes es conocedora de la realidad del sistema penitenciario, particularmente de sus limitaciones presupuestarias. No obstante, en razón de esa obligación estatal, deberían procurarse otro tipo de alternativas, viables y ejecutables a corto o mediano plazo, que coadyuven a solucionar la situación señalada, mientras se realizan las previsiones necesarias, conjuntamente con las autoridades hacendarias, para lo cual sería oportuno que se abocaran al análisis del informe de la Dirección del Centro de Atención Institucional La Reforma, sobre la flotilla vehicular.

Por último, debe mencionarse que esta Defensoría se encuentra actualizando una investigación de oficio en relación con el estado de la flotilla vehicular en los centros de atención institucional del Sistema Penitenciario, por lo que las consideraciones esgrimidas en este informe serán consideradas en la investigación de cita.³⁰

4. Requisas arbitrarias.

Ocasionalmente, la Defensoría de los Habitantes recibe denuncias por parte de familiares de personas privadas de libertad en relación con supuestos abusos cometidos por el personal técnico y de seguridad en las requisas que se les practican al ingreso del centro penitenciario, pues éstos disponen su remisión a los tribunales de justicia o a centros hospitalarios con el fin de que estas instituciones determinen si las personas visitantes portan droga en su cuerpo o no.³¹

Al respecto, hemos señalado en los informes finales emitidos sobre el particular, que en el ámbito penitenciario existe una normativa cuyo fin es regular la incautación de sustancias prohibidas y el procedimiento de requisa. En este sentido, el Reglamento de Incautación de Drogas y Control de Medicamentos en

el Sistema Penitenciario Costarricense³², en su artículo 4, señala que la Policía Penitenciaria de los centros penales es la responsable de ejecutar diligentemente la requisa e incautación de este tipo de sustancias, objetos o instrumentos prohibidos. El procedimiento de incautación debe realizarse en presencia de dos o más funcionarios del Sistema Penitenciario y el hallazgo de estos productos no autorizados, debe ser puesto en conocimiento del Superior de la Policía Penitenciaria del centro de reclusión correspondiente. Ahora bien, para el cumplimiento de ese procedimiento, debe aplicarse a su vez lo establecido en el Reglamento de Requisa de Personas e Inspección de Bienes en el Sistema Penitenciario Costarricense³³, aplicable a las personas visitantes, a las personas privadas de libertad y al personal penitenciario, sean menores o mayores de edad, así como a los diferentes bienes que ingresen, permanezcan o egresen de los centros penitenciarios.

En los casos concretos que ha conocido la Defensoría de los Habitantes sobre el tema, se ha recomendado a la Dirección General de Adaptación Social la apertura de una investigación administrativa de la actuación del personal penitenciario por cuanto las personas visitantes han sido remitidas a los tribunales de justicia sin que hayan existido indicios comprobados acerca de que portan una sustancia prohibida, o a centros hospitalarios sin la orden de una autoridad judicial, con la finalidad de que se les practiquen intervenciones corporales para determinar si portan sustancias prohibidas dentro de su cuerpo. En atención a lo recomendado, las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia han iniciado las investigaciones correspondientes.

5. Medidas cautelares arbitrarias (violaciones al debido proceso).

La Defensoría de los Habitantes, ha tramitado diversas quejas de privados de libertad, quienes han considerado arbitraria la imposición de medidas cautelares y disposiciones administrativas, las cuales pese a que afectan sus derechos e intereses subjetivos, se han adoptado sin ajustarse al procedimiento establecido en la ley y sin respeto a las normas del debido proceso y del derecho de defensa.

Sobre este aspecto, si bien la Defensoría es conocedora de los deberes y obligaciones de quienes tienen a su cargo la administración de los centros penitenciarios, de velar por la seguridad institucional, procurar la convivencia pacífica y la integridad personal de la población privada de libertad, así como de las potestades legales que se les han conferido para hacer efectivo el reestablecimiento del orden y la disciplina dentro de

y hasta cuatro vehículos al mismo tiempo, siendo recomendable, en este caso, contar con siete móviles para poder salir adelante con toda la agenda de actividades, como son: salidas médicas, salidas especiales, traslados de privados de libertad a lo interno y externo del Centro, traslado de privadas de libertad del Buen Pastor a la visita íntima en el Centro y los centros aledaños; relevos en los hospitales, traslado de visitas especiales y de visitas íntimas, movilización de correspondencia, recorridos perimetrales, entre otros..."

30 Corresponde al expediente N° 0540-2007-SI.

31 Corresponde al expediente N° 9686-2007-SI.

32 Corresponde al Decreto Ejecutivo N° 25883-J.

33 Corresponde al Decreto Ejecutivo N° 25882-J.

las dependencias carcelarias. No lo es menos que, cualquier disposición administrativa o medida cautelar que en resguardo de lo anterior se adopte para un privado de libertad, debe seguirse el procedimiento establecido en la legislación vigente, con garantía de un efectivo ejercicio del derecho de defensa por parte de éste.

Lo anterior es fundamental, en aras no solamente de respetar los principios del Debido Proceso constitucional, sino de ajustar las actuaciones administrativas al Principio de Legalidad, pilar del Estado de Derecho costarricense.

6. Condiciones laborales de la Policía Penitenciaria.

La salud ocupacional del personal de la **Policía Penitenciaria**, sobre todo en lo que se refiere a la falta de condiciones infraestructurales y sanitarias en los sitios de trabajo y descanso en los centros penitenciarios (fortines, dormitorios, comedores, sala de esparcimiento, baños e inodoros) constituye un motivo periódico de queja ante esta Defensoría.

Con base en la información recabada por funcionarios de la Defensoría -durante las inspecciones regulares que realizan a los centros penitenciarios- en las que se han recibido denuncias y constatado las deficiencias que se presentan en la infraestructura, la alimentación, la falta de capacitación y en la dotación de implementos³⁴; se decidió iniciar de oficio una investigación sobre las condiciones que prevalecen en los centros penitenciarios: Adulto Joven y el de Cartago.

Asimismo, la Defensoría tiene bajo su conocimiento una denuncia referida a la forma en que han sido realizados una serie de simulacros de amotinamiento y/o secuestro por parte de la Dirección General de Adaptación Social -centros penitenciarios La Reforma, El Buen Pastor y San Sebastián- y que implica una grave amenaza para la integridad física y psicológica de los funcionarios, tanto administrativos como policiales³⁵.

VI. Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia.

El deterioro progresivo en la estructura social del Estado y la consiguiente incapacidad de éste para procurar la satisfacción de las necesidades básicas de los y las habitantes, ha provocado una creciente exclusión de grupos poblacionales al impedirles una adecuada inserción social en la vida económica y social del país.

Si bien el Gobierno está ejecutando varios programas focalizados en la atención de los grupos sociales clasificados oficialmente en situación de extrema pobreza (desposeídos), la cobertura no parece ser suficiente para enfrentar la dimensión de la problemática. En esta línea, durante el período de este informe, la Defensoría ha continuado la investigación de denuncias presentadas por personas físicas o jurídicas, que se han dedicado su labor a la atención de la población que sufre una de las formas más fuertes de exclusión por razones socioeconómicas, esto es, la población en situación de indigencia. Asimismo, se ha continuado con el seguimiento del proceso de ordenamiento y titulación en el asentamiento La Carpio.

1. Indefinición Institucional: atención de la población en situación de indigencia.

Tal y como ha sido indicado en informes anteriores³⁶ la indigencia es un síndrome social multicausal que coloca a las personas en una situación de total incapacidad para obtener la satisfacción de sus necesidades básicas: alimentación, salud, alojamiento, higiene y cuidados personales. Al tratarse de una situación que es ocasionada por diversas circunstancias, no se trata de una población homogénea en sus características, sino que es frecuente la presencia de condiciones propias de otros sectores de la población: farmacodependencia, discapacidad mental o física, género, adultez mayor, entre otras-.

Un aspecto importante que ha sido constatado por la Defensoría y que se ha indicado en informes anteriores, es que pese a lo dispuesto en la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social en su artículo 4 inc. b), el Estado ha delegado la atención de esta población, prácticamente en su totalidad, a diversas organizaciones sociales. La colaboración del Instituto en la atención de esta población se ha materializado, básicamente, en el giro de fondos a las Organizaciones de Bienestar Social, a través del Departamento de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social -DIBISO-. No obstante, se ha determinado que en el giro de estos fondos se presentan importantes problemas de índole administrativo, derivados por una parte, a la pertenencia de las personas en situación de indigencia a otros grupos sociales que también son atendidos por otras instituciones públicas en forma específica -Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia-. De esta forma, el financiamiento de las Organizaciones de Bienestar Social que atienden a la población en situación de indigencia, se coloca en una zona de confluencia entre diversas entidades públicas, provocando que ninguna

34 Corresponde al expediente N° 17596-2008-SI.

35 Corresponde al expediente N° 13787-2007-SI.

de ellas asuma la responsabilidad de girar los fondos que le permita a estas instituciones realizar su función colaboradora con el propio Estado.³⁷

2. Seguimiento al proceso de ordenamiento y titulación del asentamiento La Carpio.

La Defensoría mantiene en etapa de seguimiento las recomendaciones emitidas al Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos y al Instituto Mixto de Ayuda Social con respecto a la necesidad de reordenar y titular a nombre de sus habitantes el asentamiento La Carpio³⁸.

En la información remitida por las autoridades de dicho Ministerio,³⁹ se informa sobre el proceso de elaboración del Plan Maestro por parte de la Fundación Promotora de Vivienda -FUPROVI-, así como de aspectos que están siendo considerados sobre las necesidades de infraestructura y servicios básicos para la comunidad. Si bien los datos suministrados por las autoridades ministeriales, hacen deducir que al menos a nivel de planificación, se procura brindar una solución integral a la comunidad, el tiempo que tardaría la ejecución del proyecto ha obligado a esta Defensoría a mantener en etapa de seguimiento el expediente desde el año 2005.

VII. Administración de la Justicia.

Durante los meses que comprende el presente informe, no se presentó una cantidad significativa de denuncias relacionadas con posibles afectaciones de los derechos de los y las habitantes por los servicios que brindan los órganos que conforman el Poder Judicial⁴⁰. No obstante, la denuncias que se presentaron reiteran la problemática que desde hace varios años ha señalado la Defensoría de los Habitantes, referente a la dilación en la tramitación de los expedientes y las dificultades que enfrentan los y las usuarias en el acceso a la información sobre el estado en que se encuentran los trámites judiciales.

Se requiere una definición clara respecto del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial como un servicio público y principalmente, como el mecanismo por excelencia mediante el cual el Estado debe garantizar a todos y todas las habitantes el cumplimiento de un

derecho fundamental, cual es el derecho a una justicia pronta y cumplida.

En este sentido, debe reiterarse el recordatorio a la Asamblea Legislativa acerca de la importancia de que sea aprobado el proyecto de ley denominado Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial –expediente legislativo No. 15736-. Por su importancia, la Defensoría de los Habitantes de la República monitorea esta iniciativa legislativa.

VIII. Seguridad Policial.

1. Reducción de la Seguridad Humana ante el boom de la Seguridad Ciudadana.

En los últimos años, se ha presentado un aumento de la criminalidad que se traduce en un aumento de la percepción de inseguridad por parte de la población. Si bien esta percepción tiene una base objetiva, también se ve alimentada por las deficiencias que presenta el Estado en el abordaje de la situación. La Defensoría de los Habitantes desde hace varios años ha venido recordándole a la Administración que el tema de Seguridad requiere de un abordaje integral que demanda un replanteamiento de la problemática a partir del concepto de **Seguridad Humana**. En este contexto y como aporte a la discusión, tienen especial importancia las observaciones de la Defensoría sobre los problemas detectados en las acciones realizadas por las autoridades públicas en materia de seguridad.

“La aplicación del concepto de Seguridad Humana, obliga a que las políticas que se emitan partan de la efectiva satisfacción de los derechos de las personas y que procuren, en todo momento, la protección de aquellos sectores de la población que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad frente a los problemas sociales y económicos.”

Dirección de Protección Especial, 2008

Respecto del abordaje general de la situación de inseguridad pública en el país, en el presente año, la Defensoría inició una investigación de oficio para analizar varias actuaciones administrativas del Instituto Nacional de Seguros, del Registro Nacional de la Propiedad, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, entre otras instituciones⁴¹; que inciden directamente en la capacidad de respuesta de las autoridades policiales en la investigación y prevención del delito.

Asimismo, se dará seguimiento a los proyectos de ley que se discutan en la Asamblea Legislativa y que sean

37 Corresponde a los expedientes Nos. 20322-22-2006 y 01136-2007-SI.

38 Resolución de Recurso de Reconsideración oficio N° 06394-2005-DHR correspondiente al expediente N° 17996-22-2004-IO.

39 Al respecto puede consultarse en el expediente 17996-22-2004 el oficio DVAH-387-2007 de fecha 8 de noviembre de 2007.

40 Las investigaciones iniciadas durante el periodo 2007-2008 corresponden a los números 02333-2007-SI, 03943-2007-SI, 03943-2007-SI, 04970-2007-SI, 05161-2007-SI, 05570-2007-SI, 06612-2007-SI, 09692-2007-SI, 12731-2007-SI.

41 Corresponde al expediente N° 14883-2008-SI.

producto de la Comisión Especial conformada para analizar la problemática de la seguridad pública.⁴² Además, cabe recordar que en 1999 una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa emitió un informe unánime de mayoría (Expediente N° 13.407) y que el Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo dedicó el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005 al tema de la inseguridad ciudadana, cuyas propuestas se plasmaron, casi literalmente, en el apartado del Sector Seguridad Ciudadana del Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración gubernamental. Esto implica que la situación actual de la problemática de inseguridad, no se debe a la falta de diagnósticos o de políticas, sino a la falta de medidas integrales dirigidas a corregir las causas estructurales que la provocan, acordes con el mandato constitucional de procurar el mayor bienestar de todos los y las habitantes, propios de un Buen Gobierno y de un Estado Democrático de Derecho.

2. Violaciones policiales: contra la libertad y la integridad humanas.

En el Informe Anual del año anterior, se señaló que las quejas por detenciones y agresiones policiales habían disminuido respecto a los períodos posteriores; sin embargo, en el actual, aumentaron considerablemente⁴³.

Si bien en una mayoría de casos no es posible determinar la veracidad de los hechos denunciados y por consiguiente, proceder a la emisión de recomendaciones tendientes a su corrección, llama la atención de esta Defensoría la cantidad de denuncias recibidas y la posibilidad de que el aumento en las denuncias refleje un cambio en la actitud y principios que rigen a los cuerpos policiales del país. En este contexto, tiene especial importancia el señalamiento que desde hace varios años ha realizado la Defensoría sobre la necesidad de que, en la formación de las y los miembros de la Fuerza Pública, se proporcione información suficiente sobre derechos humanos. Una capacitación adecuada en materia de derechos humanos, se constituye en una garantía para que en la actuación de los cuerpos policiales prevengan principios propios de una policía civilista y protectora de los derechos fundamentales de las y los habitantes. Con miras a verificar la formación civilista de la Fuerza Pública, la Defensoría de los Habitantes, inició de oficio una investigación⁴⁴ tendiente a conocer sobre la existencia y

contenido de los cursos en derechos humanos y leyes especiales en el proceso de formación que se imparte en la Escuela Nacional de Policía. Esta investigación se encuentra en proceso de análisis y sistematización de la información.

3. Falta de policías en las comunidades.

Una de las situaciones que inciden significativamente en la percepción de la población sobre el aumento de la inseguridad, es la reacción tardía o abiertamente ineficiente por parte de las autoridades policiales ante las solicitudes de intervención. Durante este período, como en los anteriores, se presentó una importante cantidad de denuncias referidas a los inconvenientes que enfrentan los y las habitantes para que sus denuncias sean atendidas debidamente por la Fuerza Pública⁴⁵.

Esta Defensoría, está conciente de los esfuerzos que ha realizado el Ministerio de Seguridad Pública con el fin de aumentar el número de policías, así como obtener los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones. Con el fin de garantizar que esos esfuerzos produzcan los efectos esperados, la Defensoría le ha recordado al Ministerio la necesidad de que los recursos sean distribuidos en forma racional, sustentando las decisiones en criterios técnicos mediante los cuales se determinen con claridad las comunidades más requeridas de atención y el abordaje a realizarse en cada caso.

En relación con programas de Seguridad Comunitaria y los problemas de inseguridad que se presentan en comunidades, la Defensoría es conciente de la importancia que tiene la participación activa de la comunidad en el abordaje de los problemas de seguridad. No obstante, la conformación de Comités de Seguridad no debe ser considerada como justificación para disminuir la cantidad y calidad de las acciones que debe realizar la Fuerza Pública en cada comunidad.

4. Estabilidad laboral y condiciones de la Policía.

La falta de condiciones de seguridad e higiene en los lugares de trabajo policial (comisarías, delegaciones, casetas) son parte de los derechos laborales frecuentemente denunciados ante esta Defensoría. Además, la situación que motiva las quejas constituye una violación al derecho a la salud ocupacional.

42 Como parte del seguimiento que realiza la Institución al asunto de la Seguridad Humana, el pasado 25 de febrero se participó en un taller auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo denominado "Desafíos y Oportunidades en Seguridad Ciudadana y Violencia".

43 Corresponde a los expedientes N° 03023-2007-SI, 04861-2007-SI, 04937-2007-SI, 05592-2007-SI, 06536-2007-SI, 08580-2007-SI, 08938-2007-SI, 09987-2007-SI, 10351-2007-SI, 10464-2007-SI, 12802-2007-SI, 13159-2007-SI 13785-2007-SI y 16713-2008-SI.

44 Corresponde al expediente N° 10431-2007-SI.

45 Durante el período, se han denunciado problemas puntuales de inseguridad en las comunidades de Mercedes Norte de Heredia (Expediente No. 06922-2007-SI), San Isidro de Heredia (Exp. N° 12455-2007-SI), alrededores del Centro Comercial El Pueblo (Exp. N° 12504-2007-SI) y Calle El Moral en la Trinidad de Moravia (Exp. N° 17731-2008-SI).

Entre los casos más preocupantes, está el de la Delegación Policial en San Vito de Coto Brus. En el proceso de investigación fue necesario solicitar, inclusive, la intervención del Ministerio de Salud, lográndose constatar incumplimientos a las normas sanitarias; las recomendaciones del caso se encuentran en fase de seguimiento⁴⁶.

Pero la seguridad ocupacional no sólo se ve afectada por las condiciones del inmueble en que se brinda el servicio, sino también por aspectos como los roles y las jornadas y que, en no pocas circunstancias, afectan el derecho al descanso y a la vida en familia de las y los oficiales. Sobre este aspecto la Defensoría de los Habitantes investiga las jornadas laborales de la **Policía de Migración**⁴⁷ y la **Policía de Fronteras**⁴⁸. Asimismo, se realiza una investigación general con el fin de conocer y analizar la normativa que aplica el Ministerio de Seguridad Pública a todas y todos los miembros de la Fuerza Pública en aspectos tales como horarios, jornadas, disposiciones referentes a feriados y asuetos, entre otras⁴⁹; investigación que se encuentra en proceso de análisis de las respuestas recibidas de parte del Ministerio y de los denunciantes.

Otro aspecto que ha sido objeto de investigación por parte de la Defensoría, es el referido a las irregularidades que se presentan en el proceso de nombramiento de los miembros de la Fuerza Pública. Esta situación está siendo analizada en una investigación sobre el proceso de formación en la Escuela Nacional de Policía⁵⁰, cuyo objetivo es el de verificar que los nombramientos sean realizados observando los requisitos estipulados en el artículo 59 y bajo el procedimiento prescrito en el artículo 65, ambos de la Ley General de Policía.

5. Participación de las empresas de seguridad privada en la actividad policial y regularización de las armas de fuego.

Cuando se habla de la seguridad pública, en *stricto sensus*, se está frente una función propia del Estado en los términos del artículo 9 de la Constitución Política y que como tal no puede ser objeto de delegación:

“El Gobierno de la República es popular y representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.
(...)⁵¹ (El subrayado es propio)

Este recordatorio obedece a la preocupación de la Institución con respecto a la posibilidad de que, bajo el título de “alianzas de colaboración”, se pueda presentar una delegación en personas privadas de atributos esenciales de la actividad policial del Estado. Sobre la seguridad privada, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de un adecuado control sobre su organización y funcionamiento. La ausencia de control sobre el funcionamiento de las empresas de seguridad privada, se presenta como un riesgo a terceras personas en el tanto se está frente a empresas cuya actividad implica actuaciones que fácilmente pueden invadir las acciones propias de la policía administrativa, sin que existan las garantías que el Ordenamiento Jurídico establece cuando se está frente a la autoridad pública.

En este sentido, se ha dado seguimiento a los acuerdos firmados en el 2006 por el Ministerio de Seguridad Pública con empresas de seguridad privada, seguridad bancaria y algunas empresas comerciales. En el año 2006, la Defensoría realizó una serie de observaciones al proyecto de acuerdo que fue remitido por el Ministerio de Seguridad Pública, pero no fueron valoradas por las autoridades ministeriales de previo a la firma de los acuerdos. No obstante, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada informó que los criterios externados por la Defensoría, serían incorporados en un protocolo de actuación que al efecto se elaboraría.

Ante el tiempo transcurrido y con miras al vencimiento de los acuerdos en septiembre del año en curso, se solicitó al Ministerio de Seguridad Pública información sobre el contenido del protocolo de actuación y los resultados que en general se han obtenido con los acuerdos de colaboración. A la fecha de redacción de este informe, no se había recibido respuesta a la solicitud.

Por otro lado y considerando las consecuencias que la tenencia de armas tiene sobre el aumento de la violencia y la inseguridad, la Defensoría de los Habitantes de la República ha continuado el monitoreo del proyecto de Ley, promovido por el Poder Ejecutivo, que se discute en la Asamblea Legislativa en relación con la reforma a la Ley de Armas –expediente legislativo No. 16429-.⁵²

46 En caso de interés puede consultarse el oficio No. 9527-2007-DHR, del expediente No. 6616-2007-SI.

47 Corresponde al expediente N° 05449-2007-SI.

48 Corresponde al expediente N° 02490-2007-SI.

49 Corresponde al expediente N° 05931-2007-SI.

50 Corresponde al expediente N° 10431-2007-SI.

51 Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 9. Los énfasis no corresponden al original.

52 En este sentido, los días 20 y 21 de febrero de 2008, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes participaron en el seminario nacional: “Violencia por Armas de Fuego y Desarrollo Humano

IX. Unas palabras más.

Aualmente, a través de sus Informes de Actividades, la Defensoría de los Habitantes ha puesto en conocimiento de la Asamblea Legislativa la situación de los derechos de las y los habitantes, denunciando las actuaciones y omisiones del sector público que les impiden ejercerlos; pero también, reiteradamente, ha recomendado acciones correctivas.

Los impedimentos para justificar el incumplimiento de las obligaciones legales son conocidos: falta de recursos humanos, materiales y financieros; necesidad de definir responsables institucionales cuando existen varias leyes relacionadas con un mismo tema; necesidad de diagnósticos u otros estudios que demuestren la realidad evidente; vacíos legales que requieren la presentación de proyectos de ley; y otros por el estilo, con todo lo cual las soluciones se ven postergadas “para más adelante”, mientras tanto las personas deben sacrificar el disfrute de sus derechos. Por supuesto, estas justificaciones pueden ser reales y cuando es así, lo que procede es exigir la dotación de recursos, la definición de responsables, la realización de estudios o la propuesta de nuevas leyes; o sea, hay que actuar. Lo injustificable es la inercia institucional al amparo de la cual se ocultan y preservan prácticas de mal gobierno violatorias de derechos humanos.

Líneas atrás nos referimos a las recomendaciones emitidas, en el año 2006, al Estado a propósito de los diez años de entrada en vigencia de la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, para que **revisara, sistematizara, reformulara y revalidara las políticas institucionales en esa materia de discapacidad**; han pasado dos años sin que el proceso se haya iniciado. Es cierto que en medio estuvo la transición de administración gubernamental, pero el nuevo Plan Nacional de Desarrollo no transversalizó el tema de la discapacidad. Mientras la aplicación de las disposiciones legales no se asuma responsablemente, las quejas contra el sector público continuarán siendo por el incumplimiento de la ley. Cada queja pone en evidencia que diez años después es como si estuviéramos antes de la promulgación de la ley, porque no existe una política nacional realmente comprometida con el respeto de los derechos reconocidos a esta población. Se obliga a la población a optar por la protesta, la queja, el reclamo y la denuncia, recurriendo a la Defensoría de los Habitantes para que vele por la protección de sus derechos.

En este mismo sentido, el próximo año se cumplirán los diez años de la entrada en vigencia de la Ley

7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, ya la Defensoría de los Habitantes inició el proceso de evaluación del cumplimiento y oportunamente, emitirá las recomendaciones pertinentes. Este esfuerzo debe ser respaldado por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de las personas adultas mayores, en procura de garantizarles su ejercicio pleno y que el Estado defina **una política integral en materia de vejez y envejecimiento**. Sobre todo porque los rezagos en algunos aspectos no han sido superados: acceso al transporte público, a la salud, a las pensiones y la situación de los hogares y albergues.

El largo camino recorrido por las personas indígenas en procura de que sea aprobada **una legislación que amplíe el reconocimiento y mejore la exigibilidad de sus derechos**, no parece aún llegar a su fin. Mientras tanto el rezago en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, servicios públicos y otros aspectos, continúa diezmando a esa población, en una clara violación de sus derechos humanos. Exponiéndola, además, a quienes se aprovechan de su precariedad para comprometerles su libertad por un “diario” de alimentos. Resulta urgente la superación de las discordias que han surgido en torno a la normativa propuesta, **respetando la participación autónoma de las personas indígenas en la definición de sus necesidades y en la forma en que estas serán resueltas**, para así facilitar la solución de la problemática humana, que es la más importante.

De igual forma, observamos la situación de los derechos de la población migrante y refugiada, a la espera de la aprobación de una reforma de la Ley de Migración y Extranjería que, aunque cuenta con el aval del Poder Ejecutivo, se ha quedado rezagada debido a que se ha priorizado la aprobación de otros proyectos legislativos. Reiteradamente hemos señalado que en este campo también **hace falta la definición de una política migratoria a nivel estatal**, pues la problemática humana del fenómeno migratorio requiere de un abordaje interinstitucional coordinado y orientado por el respeto de los derechos humanos: trabajo, salud, educación, vivienda, etc. En tanto, aunque públicamente se reconoce la necesidad de la migración laboral para llenar las vacantes en el agro, la construcción, los servicios domésticos y el transporte público; cada vez que se denuncia **la falta de supervisión de las obligaciones patronales**, es a los trabajadores y trabajadoras a quienes se acusa de ser una carga para el Estado, inculpándolos por las deficiencias de este y la evasión fiscal del sector privado.

La situación de los derechos de las personas privadas de libertad, continúa supeditada al faltante de recursos presupuestarios para brindarles, al menos, condicio-

en Costa Rica”, organizado por el Gobierno de Costa Rica, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, el PNUD Costa Rica, la UNLIREC y la Fundación Friedrich Ebert.

nes dignas de reclusión. Nuevamente nos encontramos ante **la falta de una política criminalista que posibilite abordar de manera integral el fenómeno del delito**, debido a esto el aumento de las medidas carcelarias para enfrentar la proliferación de algunos delitos o para tratar de reducir la inseguridad pública, marcha al son de los sucesos que vende la prensa. El alegato de las razones de seguridad penitenciaria mantiene ocultas para la opinión pública las precarias condiciones que prevalecen en algunos centros penitenciarios. La administración penitenciaria está encarcelada en un círculo vicioso; a pesar de sus esfuerzos la precariedad y el hacinamiento devienen en el deterioro de las condiciones infraestructurales y sanitarias de los centros; en la falta de vehículos, equipo y suministros; en la calidad de la alimentación; y finalmente, en el principal motivo de queja ante esta Defensoría, **el deterioro de la salud física y psicológica de la población penitenciaria**, con lo cual la problemática se ha desbordado hacia otras instituciones. En este duro panorama, hablar de adaptación o reinserción social es casi utópico, pues las condiciones para ejercer otros derechos como la educación, la recreación deportiva y cultural, o el trabajo, son muy limitadas.

Aunque en este informe no se abordó la situación de los derechos de las personas discriminadas por su orientación sexual, debido a que no se conocieron quejas que ameritaran la emisión de recomendaciones, la Defensoría se mantiene a la expectativa de **la aprobación del proyecto de ley N° 16.390 Ley de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo**, pues considera que de conformidad con los principios de igualdad y de no discriminación, llenaría el vacío legal existente en materia de reconocimiento de derechos para esta población.

Por último, en la misma línea recomendativa para que se definan políticas estatales integrales en el abordaje de las problemáticas sociales multicausales, como es el caso de la inseguridad pública, **el punto de partida debe ser la prevención y el último el represivo; nunca a la inversa**. Esto pues en un régimen democrático comprometido con el respeto de los derechos humanos no pueden inmolarse las libertades a costa de una seguridad encarcelante, que en última instancia lo que favorece y legitima es una estructura social basada en la desigualdad. No es posible que en nombre de la seguridad, se alienten mediante encuestas parciales, la violencia y el odio como respuesta a esos mismos males. Más reprochable y contradictorio resulta que en nombre de los valores perdidos, se apueste por desvalores superados como las penas perpetuas o la pena de muerte. Hablar de prevención es evocar la equidad social y económica, para lo cual es necesaria **una política social que garantice la igualdad de oportunidades efectivas en el acceso a la salud, la educación, al trabajo, a la recreación, a la justicia, a la participación; en fin, a los derechos económicos, sociales y culturales**. Innegablemente la acción de la policía es imprescindible, pero para que su accionar resulte efectivo y respetuoso, se requiere de una policía capacitada en derechos humanos y constitucionales, en legislaciones especiales y en sus propios deberes y derechos.

Dirección de Calidad de Vida

“Se han reducido significativamente los tiempos de respuesta a los y las habitantes y se han privilegiado las gestiones informales, la mediación y la resolución alternativa de conflictos para una ágil y oportuna atención a las demandas de los y las habitantes. No obstante y con la madurez que exigen quince años de existencia en la institucionalidad costarricense, se imponen retos de gran envergadura e importancia. Tal y como ha quedado evidenciado con la exposición de los casos mas representativos del período, vemos con profunda preocupación como persisten a manera de males endémicos en la gestión pública del aparato institucional costarricense: la falta de planificación, de inversión, y del ejercicio de los controles existentes sobre distintas actividades que están afectando de manera grosera la calidad de vida de los y las habitantes.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

Ámbito de competencia

Dado el derrotero del desarrollo económico y social que el país se ha trazado mediante la promulgación de normativa y la gestión de políticas públicas en las cuestiones del medio ambiente, la salud y la vivienda, la demanda ciudadana por la garantía y reivindicación de los derechos aparejados a estos temas ha sido una constante institucional.

En razón de ello la Dirección de Calidad de Vida, tiene como competencia el estudio y resolución de las quejas presentadas a la Defensoría en los ámbitos de salud pública, vivienda popular, recursos naturales, patrimonio arqueológico y arquitectónico; respondiendo no solo a las pretensiones de los y las habitantes ante la coyuntura histórica sino también a los compromisos asumidos por el Estado costarricense plasmados en los convenios internacionales que establecen como obligación la promoción y tutela de los derechos económicos, sociales y culturales.

De manera tal que las competencias del Área de Calidad de Vida, están estrechamente vinculadas con el derecho humano al desarrollo, precisamente porque sus intervenciones consisten en la protección de la vida misma mediante el aseguramiento de una prestación sanitaria oportuna, inclusiva y de calidad de los servicios públicos de salud; a garantizar el goce y disfrute de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para la presente y las futuras generaciones y el velar porque el espacio artificial del habitante, se traduzca en una vivienda digna que permita en condiciones sanas y seguras, potenciar su crecimiento emocional, físico y productivo.

Como mencionáramos, el desarrollo del país en las últimas dos décadas se ha caracterizado por la promoción por parte del Estado de procesos productivos necesarios para el crecimiento económico pero con altos costos ambientales que repercuten sensiblemente y de manera directa en la salud de los y las habitantes, atentando contra el derecho humano a la vida en general; la preservación de la biodiversidad y el sostenimiento del entorno natural. En este contexto, la Dirección de Calidad de Vida, recibe quejas de habitantes angustiados por el deterioro de los cuerpos de agua producto de la descarga de residuos sin tratamientos adecuados, la contaminación atmosférica por partículas en suspensión emanadas de industrias y el deterioro del suelo y las zonas protegidas por construcciones al margen de la ley, entre otros temas de relevancia.

En el ámbito de las prestaciones sanitarias, si bien es cierto persisten quejas relacionadas con la cobertura de los servicios, lo más representativo de la casuística se refiere a problemas relacionados con la atención misma. Desde mal trato por parte de los y las servidores públicos hasta la grave problemática de la falta de equipamiento de los centros de salud, la inopia y escasez de recurso humano en algunas especialidades médicas que alargan de manera preocupante las listas de espera para análisis y pruebas, consulta e intervenciones clínicas.

No menos importantes, son las quejas relacionadas con una prestación segura de los servicios de salud, traducido esto en el preocupante faltante de medicamentos, en las condiciones insalubres de ciertos servicios en algunos nosocomios y la poca previsión ante desastres y accidentes.

El papel del Área de Calidad de Vida en el abordaje del derecho humano a la salud, ha consistido en un sistemático y persistente llamado a las instituciones del sector salud a favorecer la planificación institucional como herramienta para erradicar vicios y potenciar los escasos recursos disponibles. Se ha insistido en una cultura de respeto a los derechos de los y las pacientes y al reconocimiento de la participación ciudadana a través de las Juntas de Salud en el desarrollo de políticas que coadyuven en una mejor administración. Se ha recomendado el mejoramiento de los procesos de compra de medicamentos, que permitan una disponibilidad constante y acorde con la demanda proyectada.

En torno al derecho humano a gozar de una vivienda digna, persisten los problemas de calidad constructiva de las obras, del faltante de servicios de agua potable la inexistencia de previsión de la disponibilidad, de escogencia de terrenos no aptos para la construcción de los proyectos habitacionales, de selección de los beneficiarios y de la falta de control de las entidades financieras, entre otros.

Finalmente y no menos importante hallamos la competencia del Área de Calidad de Vida en lo que toca a la preservación del patrimonio histórico. La acción de esta instancia institucional ha sido vehemente reivindicatoria de frente al Estado que ha sido tímido en la preservación de nuestra identidad cultural y de la identidad arquitectónica de nuestras ciudades.

De seguido, en el ejercicio de rendición de cuentas que representa el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa presentamos una selección de los casos más representativos relacionados con los temas que son de conocimiento del Área de Calidad de Vida, ofreciendo una visión de los mismos amparados a la teoría del Buen Gobierno.

I. Sobre el Derecho Humano a la Salud

1. Hospital Monseñor Sanabria: ¡Un centro de salud en permanente necesidad!

En general desde sus inicios –hace quince años- la Defensoría de los Habitantes ha sido vigilante de la prestación de los servicios de salud que realiza la Caja Costarricense del Seguro Social, considerando que el derecho a la salud y a la vida, constituyen baluartes fundamentales de las personas que habitan el país. En este sentido y conociendo los problemas de infraestructura y equipamiento que enfrenta la institución, el Área de Calidad de Vida ha realizado diversas investigaciones (problemas de equipamiento en el Hospital San Juan de Dios, deficiencias en la gestión de recursos del Hospital México, para citar sólo algunos ejemplos)

que han permitido evidenciar las necesidades que enfrentan los servicios de salud del país, y las graves lagunas que en materia de gestión y administración de recursos se presenta. Los intentos de la institución prestadora de los servicios de salud en garantizar amplias coberturas que faciliten el “acceso” a los servicios, no ha llevado pareja una acción concreta que asegure en

muchos casos, calidad, equidad, eficiencia y efectividad en la prestación de servicios.

En particular, desde hace varios años esta Defensoría ha recibido diversas denuncias por parte de habitantes de la provincia de Puntarenas, quienes manifiestan su malestar por las condiciones en que se brindan algunos servicios del Hospital Monseñor Sanabria; puntualmente se denunciaron problemas de infraestructura, equipamiento (servicio de nutrición y rayos X), lavandería, nutrición, ginecología, entre otros.

Para la tramitación de esta denuncia, se requirió información de las instancias involucradas y se realizaron visitas in situ que permitieron evidenciar el estado de la situación, así como dialogar con las autoridades, a fin de conocer las razones de los problemas visualizados, las gestiones y su plazo de cumplimiento. En este sentido, la primer inspección llevada a cabo, puso en evidencia la gran cantidad de situaciones complejas que presenta el nosocomio, en las que subyace no sólo una ausencia de planificación institucional, una pobre inversión de recursos y una gran desidia en el personal que pudiendo gestionar en la reconstrucción de un hospital deteriorado, permite que el tiempo y la

“La misión del área de Calidad de Vida, frente a estos casos consiste en reivindicar el derecho al disfrute pleno del medio ambiente, exigiendo del Estado la observancia de los preceptos, internacionales, constitucionales y legales que amparan el mismo; recomendando en los informes de las investigaciones la formulación y ejecución de políticas públicas que favorezcan el principio precautorio en derecho ambiental, así como el ejercicio de las potestades coercitivas y sancionatorias que le asiste ante los incumplimientos que se logren demostrar.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008.

ausencia de mantenimiento pongan en evidencia las necesidades de los servicios de salud en Puntarenas.

En la primera inspección realizada, que efectuó la propia Defensora de las y los habitantes, se constataron problemas severos en la estructura hospitalaria y en los equipos necesarios para la prestación del servicio. Dentro de los hallazgos encontrados, se observaron deficiencias en la canalización de las aguas de los sistemas de aire acondicionado del servicio de admisión y emergencias, problemas de pintura y equipamiento de sillas y bancas de espera de los servicios (muebles en condiciones deplorables y otros sin mantenimiento alguno), filtración de agua en los aposentos de instrumental quirúrgico, salas de cirugía y servicio de recuperación, deficiencias en el confinamiento de pelusa y polvo en el servicio de lavandería, con el agravante de que las condiciones laborales de los trabajadores, se ven claramente minadas.

Por su parte, el servicio de nutrición presentaba claras carencias en materia de trampas de grasa y mantenimiento eléctrico, así como ausencia en la individualización de la canalización de aguas, tan sólo para citar algunos ejemplos que han permitido concluir que acerca de las graves deficiencias en la gestión de recursos públicos en el hospital, que devienen en violaciones a los derechos de las personas que asisten a solicitar los servicios en forma oportuna y segura.

Considera esta Defensoría que la implementación de las distintas disposiciones administrativas, deben responder a las principales necesidades de la población objeto de adscripción de cada centro médico, según su especialidad y región programática, así como la búsqueda de la mayor satisfacción dentro de parámetros de equidad, igualdad, solidaridad, y calidad posibles, tal y como lo garantiza la Constitución. Desconocer esta realidad en una sociedad, no sólo constituye una flagrante violación a los derechos humanos, sino también una falta de conciencia frente a un problema que incide directamente en las condiciones de vida de los y las habitantes.

No es comprensible para la Defensoría, que tomando en consideración los bienes jurídicos presentes, a saber **la vida y la salud** se omita tomar medidas preventivas de mantenimiento e inversión de recursos que garanticen la permanencia en el tiempo de los equipos y la estructura hospitalaria, de tal suerte que la continuidad de los servicios en condiciones de calidad, no

sea afectada, como hasta la fecha se ha presentado en el Hospital de marras.

La plataforma de servicios administrativos de un hospital, se constituye en el soporte fundamental que permite el éxito en la función social de la atención médica. Si los bienes necesarios para cumplir con el fin último, no se encuentran accesibles al recurso humano que brinda el servicio, es posible que aquél no se satisfaga y que evidencie anomalías procedimentales en la administración de los recursos públicos. Siendo las autoridades administrativas, en este supuesto del Hospital Monseñor Sanabria- el personal asignado por el Estado como el encargado de facilitar los medios que permitan el avance normal del proceso de atención médica, es su deber legal conocer exhaustivamente el procedimiento que con una adecuada planificación garantice el buen funcionamiento del sistema,

mediante la disposición de los equipos e insumos en el momento y tiempo oportuno.

Dichas argumentaciones, poseen respaldo en múltiples resoluciones de la Sala Constitucional, citando solo una de ellas, mediante Voto N° 3935-94 en lo que interesa consigna:

“Los hallazgos obtenidos del estudio de los asuntos sometidos a consideración de la Defensoría, muestran un claro deterioro en la infraestructura hospitalaria, un severo problema de planificación administrativa, un divorcio entre las decisiones técnicas y las administrativas y en un retraso en la adquisición de equipos actualizados y acordes con la demanda de las principales causas de morbilidad y mortalidad del país.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

“(…) Es responsabilidad del Estado, procurar que las personas bajo su custodia, reciban en forma oportuna, la atención que necesitan. De manera alguna se puede admitir una lesión al derecho fundamental a la salud con el argumento de que hay carencia de medios materiales, especialmente; cuando ello se ha convertido en una excusa generalizada de los entes públicos, para la inacción en los campos de su competencia (...)”

El buen desempeño gubernamental, implica necesariamente manifestar sensibilidad frente a las demandas, además de la implementación de procesos **transparentes** ante la sociedad que den cuenta de los actos de la Administración. Ello supone además, no sólo planear acciones que tiendan a solucionar problemas, sino también cumplir con los plazos establecidos y llevar a buen término su ejecución, situación que se extraña en el Hospital de Puntarenas.

En este sentido, la aplicación de la ley y los procedimientos, deben responder a las necesidades reales de la población. Si bien es un deber de la Administración Pública, llámese en este caso CCSS, cumplir con los plazos y requerimientos legales para

llevar a feliz término la satisfacción de una necesidad de salud (procedimientos de licitación pública, previsiones presupuestarias, compras directas, buen uso de los recursos) que permitan solventar las demandas y cubrir los requerimientos de los pacientes; **ello debe ir en respeto de los principios básicos de oportunidad, eficiencia, buen uso de los recursos públicos y satisfacción del interés público**, que forman parte de la teoría del Buen Gobierno.

En su oportunidad la institución considerando que se estaba vulnerando el derecho a la atención médica y el derecho a la salud, recomendó a la Dirección Médica, la clasificación y reprogramación de los pacientes que no habían sido atendidos previamente en los servicios de rayos x y mamografía. Además, que garantizara que el proceso de reestructuración diera respuesta a las principales necesidades del Hospital y finalmente, que se brindara respuesta a los requerimientos de información que presentaran los miembros de la Junta de Salud u otros habitantes.

En febrero de este año, se realizó nuevamente una inspección como parte del seguimiento brindado al caso y con miras a verificar el estado actual del hospital y evaluar el avance en la gestión de los recursos y promover acciones inmediatas en las mejoras que el Hospital requiere. En dicha visita se pudo acreditar que el proyecto de corrección de repellos y tapasoles se encontraba en etapa de ejecución, las necesidades de pintura y corrección de sillas, bancas y ventanas estaban prácticamente corregidos; así como los problemas de los ductos de aire acondicionado y filtraciones de los cielos rasos en los servicios de cirugía y arsenal quirúrgico; sin embargo, los múltiples problemas del servicio de lavandería y nutrición no habían sido abordados, convirtiéndose en una necesidad imperante, fundamentalmente para los trabajadores de ambos servicios. Se continuará dando seguimiento a este caso, por cuanto existen problemas graves por corregir tal y como mencionamos.

Finalmente y considerando que la protección y la promoción de la salud se construyen con el concurso de diversos actores, resulta fundamental la participación que la sociedad civil o sus representantes tengan en su cimentación. En este sentido, la Junta de Salud del Hospital Monseñor Sanabria y los funcionarios del mismo se han convertido en partícipes activos de la denuncia y control de la gestión administrativa del Hospital, de tal suerte que la pauta que en su oportunidad han llevado de la gestión hospitalaria, ha resultado un instrumento fundamental para esta Defensoría. En ese sentido, no puede obviar esta institución, que incrementar la participación de la comunidad en los procesos relacionados con la salud podría no sólo permitir una mejor comprensión de los problemas

institucionales, sino también contar con la información necesaria acerca de las necesidades de salud de las y los habitantes.

La labor de las Juntas de Salud como manifestación del derecho a la participación social, debe ser fortalecida para el desarrollo de las competencias asignadas por la legislación que las regula. Las Juntas de Salud, constituyen la forma más efectiva de hacer posible uno de los elementos más importantes del proceso de modernización de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS): la participación social en salud, tanto individual como colectiva en los hospitales, clínicas y áreas de salud, garantizan principios básicos de la democracia, a saber los mecanismos de rendición de cuentas y ejercicio de control del poder.

2. Desabastecimiento de medicamentos en la Caja Costarricense de Seguro Social: desaciertos que afectan el desarrollo del Buen Gobierno

Al igual que en Informes anteriores, debe retomarse el tema del desabastecimiento de medicamentos. Sigue siendo uno de los problemas que aún enfrenta con especial severidad la Caja Costarricense de Seguro Social y al cual, no se le han dado soluciones verdaderas y sostenidas, lo que obviamente significa un perjuicio permanente para las y los usuarios del sistema de seguridad social. Estos usuarios, a efectos de cumplir con sus expectativas de recibir el tratamiento que requieren según el derecho que les asiste, continúan acudiendo a la Defensoría en procura de que sus medicamentos les sean efectivamente suministrados.

A lo largo de quince años de existencia institucional, el tema del desabastecimiento de medicamentos por las consecuencias negativas que ello implica para las y los habitantes que acuden a esta Institución, se retoma en este Informe con la expectativa no solo de evidenciar una vez más la problemática sino para hacer un vehemente llamado a su corrección. Y es que, recae en el Estado la obligación de procurar los medios materiales para hacer efectivo el derecho a la salud de las y los habitantes. Los medicamentos son uno de esos medios materiales que la CCSS, debe conceder a las personas aseguradas para la prevención y tratamiento de las afecciones, obligación que se

encuentra plasmada en el Reglamento de Seguro de Enfermedad de la CCSS.¹

La CCSS reconoció a esta Defensoría en uno de los informes rendidos, que: *“...las causas que ocasionan el desabastecimiento de los medicamentos pasan por tres grandes variables, que agrupan muchas otras causas: un marco normativo desactualizado; una inadecuada gestión en la Planificación y Programación en la compra de los medicamentos, así como la falta de un sistema de información adecuado, que cuente con alimentación oportuna...”*²

La situación del desabastecimiento de medicamentos en la CCSS, continúa dándose sobre todo con aquellos medicamentos clasificados como almacenables y que por normativa interna de la CCSS están definidos como adquiribles solamente por el Nivel Central, principalmente en razón de una economía de escala. Sin embargo, en este período se presentó además una situación específica con medicamentos que elabora la CCSS en su Laboratorio de Productos Farmacéuticos, caso que se mencionará puntualmente más adelante y que se sumó a la problemática de la persona usuaria en la obtención de medicamentos de uso más común, como el acetaminofén o crema de rosas.

En el período anterior la Defensoría recibió denuncias por falta de medicamentos como: Ciclofosfamida, Leukeran; Tramal; Singulair; Fluoxetina; Enalapril y Lamictal y emitió una serie de recomendaciones dirigidas al área de planificación de procesos de adquisición de los medicamentos en la CCSS. En forma específica le recomendó a la Gerencia de Operaciones de la CCSS, que debía realizar una planificación realista y por tanto adecuada, en la compra de aquellos medicamentos que pueden ser adquiridos solo por el nivel central de la CCSS, a efectos de tratar de evitar el desabastecimiento en los centros de salud de la institución.

¹ Artículo 17 de la Atención Integral en Salud. La atención integral a la salud comprende: a) Acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación b) Asistencia médica especializada y quirúrgica c) Asistencia ambulatoria y hospitalaria d) Servicio de farmacia para la concesión de medicamentos e) Servicio de laboratorio clínico y exámenes de gabinete f) Asistencia en salud oral, según las regulaciones que adelante se indican y las normas específicas que se establezcan sobre el particular g) Asistencia social, individual y familiar”. Artículo 21: “ Del Suministro de medicamentos: El servicio de farmacia comprende el suministro de las medicinas incluidas en la Lista Básica de Medicamentos, prescritos por los médicos de la Caja, u otros sistemas o proyectos especiales formalmente autorizados por ella

² Oficio N. GDOP-31135-2006 de 18 de agosto del 2006, emitido por la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Operaciones y por la Dra. Rosa Climent Martín, Gerente de la División Médica, ambas de la CCSS, (Proyecto para el rediseño del sistema de gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos, aprobado por Junta Directiva en artículo 4 de la sesión 8074 de 20 de julio del 2006).

Ante las recomendaciones emanadas por esta Defensoría, la CCSS aceptó que la Institución debía asumir un proceso de planificación donde se integran todas las variables que permitieran asegurar el abastecimiento, para lo cual diseñaron un proyecto elaborado por la Gerencia de la División de Operaciones y la Gerencia de la División Médica, en forma conjunta, que fue presentado ante la Junta Directiva de la CCSS y aprobado el 20 de julio del 2006, aprobado en artículo 4 de la sesión 8074.

Dicho Proyecto, denominado “Proyecto para el rediseño del sistema de gestión de la cadena de abastecimiento de medicamentos”, tenía como objetivo general: “garantizar el abastecimiento oportuno, confiable, suficiente y sostenible de medicamentos para satisfacer la demanda de tratamientos a las y los usuarios finales en la prestación de servicios médicos”. Este Proyecto nació por la necesidad de dar soluciones al problema de desabastecimiento constantemente denunciado por parte de los Directores de los Hospitales Nacionales y de entidades externas a la Institución, como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional.

A continuación se señalan a manera de ejemplo algunas denuncias por desabastecimiento de medicamentos presentados durante este período y cuyas causas se identificaron como las mismas que ya fueran citadas en líneas arriba.

Los medicamentos desabastecidos y por lo cual se interpusieron las denuncias son: Premarin, Omperazol, Lanzoprazol, Iberzatan, Tramal y Botox. En todos estos casos y por haberse identificado que se trataba de las mismas causas, las recomendaciones emitidas fueron similares para todos los expedientes.³

“Reiterar las recomendaciones externadas a la CCSS en otras oportunidades con ocasión del desabastecimiento de medicamentos, en los que se les ha recomendado lo siguiente:

“..Realizar una planificación realista y por tanto adecuada, en la compra de aquellos medicamentos que pueden ser adquiridos solo por el Nivel Central de la CCSS... teniendo en cuenta y de forma específica lo siguiente:

- *Tiempo previo para iniciar los procedimientos licitatorios, de forma que no se inicien en forma tardía.*

³ Expedientes N. 4956-23-2007; N. 7142-23-2007; N. 7624-23-2007; N. 8117-23-2007 N. 12411-2007; N.13243-23-2007; N. 8959-23-2007

- *Iniciar los procedimientos licitatorios teniendo bien delimitado el objeto contractual, por lo que el cartel debe estar perfectamente definido tanto técnica como formalmente para evitar objeciones cartelarias, y por ende modificaciones al cartel.*

- *Claridad absoluta en los tiempos de valoración de las ofertas; ser realistas en el plazo necesario para el análisis y revisión de las ofertas, de forma tal que no se extienda el tiempo de valoración más de lo previsto.*

Profundidad en la valoración de las ofertas, para evitar retrasos que pongan a las y los usuarios en situaciones apremiantes que afecten su salud.

- *Tomar en consideración y en forma realista los plazos mínimos que se han de respetar en todo procedimiento de contratación: elaboración de ofertas, período de aclaraciones, plazo para publicaciones en los diarios correspondientes, plazos de los recursos, etc.”*

- *Darle el debido seguimiento y control al avance e implementación del Proyecto “ESTRATEGIA PARA EL REDISEÑO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DE MEDICAMENTOS” vigilando en forma concreta el cumplimiento de objetivos y de los plazos correspondientes.*

- *Monitorear, analizar y documentar los resultados que hasta el momento se han obtenido con la implementación del Proyecto citado en el punto anterior, así como las correcciones a efectuar en el mismo. De existir ya algún tipo de informe de evaluación respecto de la implementación del Proyecto indicado, remitir copia a esta Defensoría, o en su defecto señalar fechas en las que dicha evaluación será realizada.*

- *Darle seguimiento y realizar las gestiones necesarias para que las entregas pendientes del medicamento se hagan efectivas.*

- *Realizar los trámites de compra con al menos los 14 meses de antelación que se determinaron para una nueva adquisición del medicamento, según lo indicado en otras ocasiones por esas instancias...”*

Al problema sostenido de desabastecimiento de medicamentos almacenables y que se adquieren a Nivel

Central de la CCSS, se sumó en este período el cierre del Laboratorio de Productos Farmacéuticos de esa Institución, el cual, produce medicamentos tales como Acetaminofén, Teofilina, Codeína, Dextrometorfano, Crema de Rosas, etc.⁴ El cierre efectuado por parte del Ministerio de Salud se debió a problemas físico sanitarios de las instalaciones así como a problemas de buenas prácticas de manufactura. Este cierre se mantuvo durante aproximadamente dos meses, lo cual afectó la producción de los medicamentos que ahí se elaboran, ocurriendo por tanto un desabastecimiento de los mismos, a pesar de que se recurrió a la compra de algunos de ellos.

Al concluir la investigación del caso en comentario se constató lo siguiente:

Que en marzo del año 2002, el Laboratorio de Productos Farmacéuticos de la CCSS, solicitó al Ministerio de Salud la renovación del Permiso Sanitario de Funcionamiento, solicitud con base en la cual el Departamento de Protección al Ambiente Humano realizó inspección emitiendo oficio DPA-4969-02 en el que solicita la clausura del Laboratorio, por no haber dado cumplimiento a mejoras ordenadas desde el año 2000. Dado lo anterior, en enero del 2003, la Dirección de la Región Central Sur le solicita al Área de Salud Merced-Uruca-El Carmen, proceder con el cierre técnico del Laboratorio con base en oficio señalado, mismo que se le notifica el día 21 de febrero del 2003 y ante el cual se solicita prórroga para proceder a realizar las mejoras ordenadas, la cual es aprobada mediante oficio UPAH-2362-03 de la Unidad Protección al Ambiente Humano.

Dos años después, en noviembre del 2006, el Ministerio de Salud solicita al Laboratorio presentar los reportes operacionales de conformidad con lo pedido por la Unidad de Permisos y Controles en Oficio DPAH-4969-02 del Departamento de Protección al Ambiente Humano antes citado, por lo que mediante Oficio GDPO-39665-2005, la Gerencia de Operaciones de la CCSS remite a la Dirección de Registros y Controles del Ministerio de Salud cronograma de mejoras donde refiere que las mismas estarían finalizadas para agosto del 2007.

Ante la amplitud del plazo solicitado, la Dirección de Controles y Registros del Ministerio de Salud solicitó criterio a la Dirección Jurídica de esa entidad, sobre la posibilidad de aceptar el cronograma propuesto por el Laboratorio en tanto este continuaba sin permiso sanitario de funcionamiento. Sin embargo, esta instancia responde que lo procedente es que se emita la orden de clausura, dado que no se le ha brindado solución definitiva a la situación.

⁴ Expediente N. 3192-23-2007

El 26 de octubre del 2006, se realizó una nueva inspección al Laboratorio por parte del Ministerio de Salud, encontrándose aún deficiencias tanto a nivel físico sanitario como de buenas prácticas de manufactura y el no cumplimiento del último cronograma propuesto, por lo que mediante Oficio N. DM-YL-113-07 del Despacho de la señora Ministra de Salud, dirigido al Ing. Eduardo Doryan, Presidente Ejecutivo de la CCSS, se le comunica que la orden de cierre del laboratorio se mantiene, otorgándosele 5 días hábiles para proceder con la clausura, orden contra la cual el Laboratorio presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio, los cuales fueron rechazados.

El día 12 de marzo del 2007, se realizó una nueva visita al Laboratorio, promovida por esta Defensoría, con presencia de la señora Ministra de Salud; la Directora General de Salud; la Gerente de Operaciones de la CCSS, representantes del Sindicato de Trabajadores de la CCSS y representantes del Laboratorio. En esta visita se corroboraron las deficiencias tanto físico sanitarias como de proceso de manufactura de medicamentos, manteniéndose la orden de clausura, pero aceptándose a la vez que se estaban haciendo las mejoras ordenadas. Se realizaron nuevas inspecciones los días 27 de marzo y 23 de agosto del 2007. Finalmente, con fecha 5 de

setiembre del 2007, mediante oficio del Área Rectora de Salud Carmen-Merced- Uruca N. OPA-CMU-1181-2007, dirigido a la Gerencia de Operaciones de la CCSS, se comunica que se ha emitido permiso N. RCS-CMU-1181-07 por un plazo de dos años al Laboratorio de Productos Farmacéuticos de la CCSS, el cual vence el 5 de setiembre del 2009.

El Laboratorio de Productos Farmacéuticos tiene una importante variedad de líneas de producción (líquidos, suspensiones, cremas, tabletas y supositorios) que permiten la manufactura de 20 medicamentos de alto consumo de la seguridad social a nivel nacional; de ahí su importancia y relevancia para la salud de la población costarricense y el impacto que puede causar en la misma la suspensión de esa producción.

Según informes de la CCSS, la producción anual de medicamentos en este laboratorio ha aumentado de

manera significativa y sostenida durante los últimos años, en función de la creciente demanda, para lo cual se han rediseñado los principales procesos productivos y se han habilitado nuevas líneas de producción, básicamente con los mismos recursos disponibles en todas las áreas del mismo.

Extraña por lo anterior, que la intervención del Ministerio de Salud haya sido tan permisiva con el incumplimiento reiterado a lo largo de tantos años, lo cual ha quedado demostrado con los Informes que ambas entidades han remitido a esta Defensoría. No quedan completamente claras las causas que hicieron que se prolongara durante tanto tiempo el funcionamiento del Laboratorio sin el permiso de funcionamiento y sin que se hubiera cumplido lo ordenado para poder obtenerlo.

Con lo anterior, queda claro que hubo un riesgo en la fabricación de los medicamentos, por el hecho de haber permitido la producción de los mismos sin que el Laboratorio cumpliera con los requisitos físico sanitarios y de buenas prácticas de manufactura que estipula la normativa para estos efectos, con lo que se pudo afectar la salud de las y los usuarios.

Ya que a la fecha se han cumplido todos los requisitos exigidos por el Ministerio de Salud y se ha concedido al Laboratorio el permiso correspondiente (para lo cual transcurrieron

más de 5 años), deben tomarse las medidas necesarias para realizar en el plazo de dos años concedidos, todas aquellas acciones preventivas o correctivas indispensables para preservar las condiciones óptimas de funcionamiento, que eviten en un futuro un nuevo cierre del establecimiento, o la no renovación del permiso cuando haya transcurrido el tiempo señalado.

El interés de la Defensoría en el tema del desabastecimiento, no solo estriba en que se le haga efectivo el derecho puntual que tiene el/la habitante a recibir el medicamento; se ha pretendido con las recomendaciones emitidas, una efectiva corrección de las causas que provocan los desabastecimientos constantes, de ahí que el llamado tenga que ser permanente en ese sentido mientras situaciones similares sigan prevaleciendo en perjuicio de las y los habitantes usuarios del sistema de seguridad social.

El tema del abastecimiento de medicamentos en la CCSS sigue causando problemas, a pesar de que la Institución ha hecho planteamientos concretos para tratar de mejorar el asunto, acciones tales como la puesta en práctica del Proyecto para el Rediseño del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos, mismo que incluye revisión y replanteamientos de los procesos que la conforman. Se sigue considerando que el desabastecimiento de medicamentos que ha ocurrido en este período, al igual que el de años anteriores, tiene como causas las mismas que ya han sido señaladas en ocasiones pasadas: una gestión inadecuada por parte del recurso humano encargado de este tema, hace que los procesos de planificación no sean los correctos, o que se ejecuten de una manera inadecuada.

Dirección de Calidad de Vida, 2008

3. Seguimiento a las políticas públicas sobre el control de plaguicidas.

El impacto causado por el empleo indiscriminado y no regulado de los plaguicidas sobre la salud pública, tiene considerables consecuencias para el medio ambiente y para la salud de las y los trabajadores. En este sentido, una evaluación sobre este asunto que realizó la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), indica que en el ámbito mundial, ocurren cada año 1,7 millones de muertes relacionadas con la exposición a plaguicidas.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de accidentes y enfermedades laborales está aumentando debido a la rápida industrialización de algunos países en desarrollo. En sus últimas estimaciones, la OIT comprobó que, además de las muertes relacionadas con el trabajo, cada año los trabajadores son víctima de unos 268 millones de accidentes no mortales que causan ausencias de al menos tres días al trabajo. Además, los accidentes y las enfermedades profesionales son responsables de que alrededor del 4 % del Producto Bruto Interno (PBI) mundial se pierda en concepto de pago de compensaciones y ausencias del trabajo. Desglosadas por regiones, las cifras indican que el número de accidentes de trabajo se ha estabilizado en muchos países industrializados y de reciente industrialización, mientras que aumenta en países que están desarrollándose rápidamente en Asia y Latinoamérica. En nuestra región, el aumento del número total de personas empleadas y el crecimiento del sector de la construcción, especialmente en Brasil y México, parecen haber provocado un incremento anual de los accidentes mortales de 29.500 a 39.500 en los últimos años.

Respecto de la relación entre accidentes laborales y uso de plaguicidas, una de las consignas que debe quedar claramente establecida es que la calidad de los estos productos es esencial a efecto de su uso efectivo y correcto de los mismos. En este sentido, la impureza durante su fabricación o la interacción de formulas inadecuadas pueden incrementar la toxicidad en personas y ocasionar daños al medio ambiente. Además, si se emplean productos que son bajos en cuanto a su ingrediente activo puede resultar en una pérdida económica y en la aplicación de dosis inferiores de la requerida, causando un ineficiente control y promoción de las resistencias del ambiente a este tipo de productos, sin perjuicio, por supuesto de la posibilidad de incrementar el grado de riesgo del personal que entra en contacto con estos plaguicidas.

Varios estudios en salud pública e informes de la OMS, se han encontrado con el resultado de una reducción

del arsenal de plaguicidas seguros, eficientes y costo-efectivos principalmente por la resistencia generada por los vectores debido a un mal empleo o abuso de estos plaguicidas. Además, el abandono de algunos de éstos por razones de seguridad y altos costos de registro ha reducido el uso de plaguicidas en general.

Al considerarse que muy pocos nuevos plaguicidas se encuentran en el mercado, es necesario que se lleve a cabo un cuidadoso y selectivo uso de los mismos disponibles, no solo por efectividad, sino también por razones económicas y de protección del medio ambiente que ha sido el objeto de estudio de la Defensoría y hoy se requiere visualizar en este seguimiento.

Como se mencionó, los casos de intoxicación aguda con plaguicidas son importantes a efecto de la morbilidad y mortalidad en el mundo. Los países en desarrollo son particularmente susceptibles a esta situación debido a la pobre regulación, escasa vigilancia epidemiológica, poco control, escasa capacitación e inadecuado acceso a los sistemas de información. En este sentido, cabe destacar de manera especial que un logro importante de la Defensoría, ha sido el que, en relación con las recomendaciones emitidas en el informe final del caso de exposición ocupacional al clorpirifos en la empresa Yanber de marzo de 2007, se obtuviera que los Ministros de Salud, Trabajo, Ambiente y Energía; y de Agricultura y Ganadería, procedieran a la elaboración y aprobación de una normativa que restringiera el uso del clorpirifos entre otros 10 plaguicidas. Esto en cumplimiento del acuerdo N° 9 de la XVI Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) celebrada en Honduras, en 2000.

Al respecto se recibió un informe del Ministerio de Salud de diciembre de 2007, en el cual se señala que dichos decretos habían sido firmados, incluido el de clorpirifos.

De este modo, a finales del año 2007 y principios del 2008, se publican los siguientes 10 decretos, estableciéndose importantes restricciones y prohibiciones al uso de estos plaguicidas:

- N° 34139-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al Biclورو de Paraquat o Paraquat.
- N° 34140-S-MAG-TSS-MINAE sobre prohibición del metil paratión o paratión metílico
- N° 34141-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al etoprofos
- N° 34142-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al clorpirifos

- N° 34143-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al Terbufos Granulado.
- N° 34144-S-MAG-TSS-MINAE sobre prohibición del Monocrotofos
- N° 34145-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al Meto mil
- N° 34146-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al Fosfuro de Aluminio
- N° 34147-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al Aldicarb,
- N° 34149-S-MAG-TSS-MINAE sobre restricciones al carbofurán

A la fecha no se ha aprobado el decreto ejecutivo del **endosulfán** por atrasos burocráticos.

Particularmente, sobre el clorpirifos se dispuso que se prohíba su aplicación en viviendas, edificios o cualquier instalación, parques, lugares de recreo o jardines en donde se desarrollen actividades humanas. Además, se prohíbe la aplicación de los productos que los contengan en arroz anegado. Para el caso del maíz se prohíbe el uso de formulaciones líquidas en el control de plagas del cogollo. Únicamente se autoriza el uso terrestre de los productos que contengan clorpirifos en los cultivos autorizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, respetando las zonas de protección del hábitat acuático estipuladas en el artículo 33 de la ley 7575, Ley Forestal.

Además, se señala que las personas que realizan labores de manejo y uso de productos que contengan clorpirifos, deben cumplir con las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 18323-S-TSS de fecha 11 de julio de 1988, "Reglamento Disposiciones para Personas que Laboran con Plaguicidas". Además, deben utilizar el equipo de protección personal recomendado en la etiqueta del producto y cumplir con las medidas establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 33507-MTSS, "Reglamento de Salud Ocupacional en el Manejo y Uso de Agroquímicos" de fecha 9 de noviembre del 2006. El decreto dispone también que las labores de manipulación, formulación y reempaque de productos que contengan clorpirifos, deben ser realizadas por personal capacitado en el manejo de plaguicidas y utilizar las medidas de protección y prevención personal.

"Por otra parte, el Ministerio de Salud y otras instituciones informaron que se están cumpliendo otras recomendaciones importantes en materia de Salud Ocupacional, como que se está revisando el Reglamento de Disposiciones para Personas que Laboran con Plaguicidas, N° 18323-S-TSS, con el fin de que además de la realización de la colinesterasa eritrocítica, se realicen también pruebas de niveles de colinesterasa plasmática a los trabajadores que así lo requieran por su exposición a organofosforados."

Dirección de Calidad de Vida, 2008

También las instituciones competentes están revisando los procedimientos legales que permitan medidas más accesibles a los trabajadores que laboran en empresas que manipulan productos peligrosos a la salud, para que puedan acudir al INS con el fin de obtener las respectivas prestaciones sanitarias en aquellos casos en los cuales el patrono omite referir casos de accidentes ocupacionales hacia esta Institución. A partir del caso en análisis, esta Defensoría considera, que ha habido un progreso en la política de Estado respecto a la restricción del uso de los plaguicidas perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

No obstante hay lagunas jurídicas que solventar, así como la necesidad de mayor incidencia en lo que a responsabilidad social empresarial se refiere y el sometimiento de este sector, sobre todo el agroindustrial, a las regulaciones de salud ocupacional.

4. Control de la publicidad del tabaco: el acceso de las personas menores de edad.

A partir del perfil de morbi mortalidad del país y de los datos alarmantes que se exponen a continuación, la Defensoría inició una investigación con miras a la visualización y denuncia de uno de los problemas más graves en salud pública a los que se enfrenta nuestro sistema.

El tabaquismo es una epidemia mundial con una alta tasa de mortalidad. El fumado es el causante directo de la muerte de unos 5 millones de personas por año. Además, es bien conocido que el consumo de tabaco está asociado directamente con muchas de las enfermedades crónicas de la población. Como parte de un inadecuado estilo de vida, es el responsable de varias enfermedades crónicas y degenerativas.

La exposición al tabaco afecta de manera especial a la población de niños y niñas y adolescentes. En 1990 un 19,3 % de los niños y las niñas entre los 13 y los 15 años iniciaron el consumo de tabaco, en 1996 dicho porcentaje aumento a un 24,2 %. Entre los 16 y 18 años, dicho porcentaje fue de 30,9 % para 1990 y de 31,7 en 1995. Estudios del IAFA revelan que

en 1995, el 35,2% de la población de 12 a 70 años ha fumado tabaco alguna vez en la vida. La prevalencia en el último año alcanzó 18,3% y en el último mes llega a 17,5%. La misma fuente revela que 17% de varones y 11,1% de mujeres iniciaron el consumo de tabaco antes de los 12 años. Entre los 13 y los 15 años inicia un 33,8% de varones y 24,2% de mujeres. En 2002, esta misma fuente reveló 30% de prevalencia de vida de consumo de tabaco. Un estudio en una muestra significativa de adolescentes 12 a 19 años reveló una prevalencia de consumo en el último año de 20,5%.⁵

Recientemente, se estableció un factor genético como una causa suficiente para el consumo del tabaco,⁶ la causa **necesaria**, es decir las condiciones para que se genere su práctica son las que pueden ser evitadas y controladas.⁷ Es decir, si un sujeto trae consigo una predisposición genética para el consumo de tabaco, debe evitarse su contacto o al menos controlar su entorno social, así como favorecer sus condiciones de vida de modo que cuente con la capacidad de no exponerse a más factores de riesgo que pueden desarrollar dicha predisposición. De este modo, el Estado debe adoptar medidas para evitar que la persona menor de edad sea expuesta al consumo precoz aún de dosis pequeñas de tabaco. En Salud Pública, el combate contra el tabaco es uno de los grandes desafíos, pues se trata de atacar los efectos del consumo de estilos de vida promovidos por fuertes centros de producción y acumulación de capital en el ámbito mundial.”

La encuesta de riesgos en adolescentes de la CCSS, reveló que la edad del primer contacto con el tabaco en quienes han fumado un cigarrillo completo alguna vez, es 14 años. Menos de 1% de adolescentes entre 10 y 12 años y 14% en el grupo 13 a 17 afirmaron fumar actualmente.

En cuanto al acceso a los cigarrillos, a pesar que existe por ley una prohibición a la venta de cigarrillos a menores de edad, 80,9% aseguran conseguir los

cigarros en pulperías o mini super y 10,4% en bares y cantinas.

En otro estudio, publicado en la Revista Costarricense de Salud Pública,⁸ Año 10, No. 18 y 19 del julio-diciembre de 2001, y realizado por el IAFA se señala que el tabaquismo en la población estudiantil costarricense se considera muy elevado. Este estudio revela los índices de prevalencia más altos, recabados durante los últimos diez años, situación que resulta altamente preocupante si se considera que 3 de cada 5 personas jóvenes que han experimentado con cigarrillos llegarán a ser dependientes.

Independientemente de la legislación que en fecha reciente ha sido promulgada para controlar y regular la publicidad del tabaco, los jóvenes costarricenses continúan expuestos a una agresiva promoción. Según este estudio, el hecho de que sólo un poco más de una tercera parte de los estudiantes hayan sido instruidos acerca de los daños del fumado, sugiere la necesidad de que el sistema educativo formal adopte un papel más activo y determinante, especialmente en los niveles superiores de la enseñanza secundaria, circunstancia que se ha puesto de manifiesto. Se sugiere además, que esto se debe hacer sin perjuicio de todas las acciones preventivas que con similar urgencia deberían desarrollarse en los ámbitos de la educación preescolar y de los primeros años de la enseñanza general básica.

Ahora bien, producto de la investigación que realizó esta Defensoría en el año 2007, respecto al tema del control de la publicidad del tabaco y de su acceso por parte de las personas menores de edad, se constató una serie de situaciones tales como las siguientes:

- No queda clara la forma mediante la cual el Ministerio de Salud cumple con el mandato de verificar que existan espacios libres de humo. Sin embargo, de conformidad con su última memoria anual, se han certificado como “Espacios Libres de Humo de Tabaco” a nivel nacional 103 nuevos establecimientos. Por consiguiente, considera la institución que el Ministerio de Salud debe normar este procedimiento.
- Es posible establecer a la luz de la legislación que regula esta materia, que el control de la publicidad del tabaco corresponde al Ministerio de Salud según lo dispone el artículo 14 al señalar que *el “Consejo de control de propaganda del tabaco será un órgano del Ministerio de Salud*

⁵ La Salud de las Mujeres en Costa Rica. Un Análisis desde la perspectiva de género. OPS/ OMS. Ministerio de Salud. 2005

⁶ Investigadores del Centro de Adicciones y Salud Mental de la Universidad de Toronto (Canadá), bajo la financiación del Instituto Nacional sobre Abuso de Alcohol y Alcoholismo (NIAAA) del mismo país, han estado desarrollando en los últimos meses un estudio en ratas de laboratorio genéticamente manipuladas para hallar placer en el alcohol (P) y para aborrecer esta sustancia (NP). Estas ratas, además, fueron entrenadas para auto inyectarse dosis de nicotina a demanda. Los investigadores canadienses analizaron el comportamiento de los roedores y hallaron que las ratas P consumían el doble de nicotina que las NP. Tras publicar las conclusiones de su estudio en el Journal of Neuroscience, los investigadores canadienses dieron por sentado que la afinidad por el alcohol y la nicotina obedece a un mismo patrón genético

⁷ Beaglehole (R), Bonita (R) y Kjellstrom (T). Epidemiología Básica. Organización Panamericana de la Salud. Washington. D. C. 1994. Página 75.

⁸ Bejarano (Julio). El consumo de tabaco en la población joven costarricense. Hallazgos de la encuesta mundial sobre tabaco en jóvenes (GYTS 1999). Revista Costarricense de Salud Pública. Año 10, No. 18 y 19 del julio-diciembre de 2001. Pág. 24.

(...)” aunque algunas tareas las comparte con el Ministerio de Economía.

Además, según la Ley 7501, la Ley de Regulación del Fumado le encarga al Poder Ejecutivo que proteja la información que se transmite por los medios de comunicación colectiva, sobre el consumo de tabaco y sus derivados, para que sea enteramente objetiva, no se dirija a personas menores de edad y se difunda en horarios establecidos por esta Ley según efectivamente lo disponen los artículos 9, 10 y 11 entre otros.

En relación con las acciones que realiza el Ministerio de Salud para regular el contenido de la información que se le brinda a los consumidores de cigarrillos, no solo se cumple con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 7501, sino también se cumple con lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley, sobre las condiciones de la publicidad.⁹

Sobre la verificación de la información contenida en las cajetillas de cigarrillos, es la señalada por el artículo 8 de la Ley de marras y es una leyenda obligatoria a saber:

“Artículo 8.- Leyendas obligatorias *Todo importador o fabricante de cigarros, cigarrillos o tabaco para fumar, que se destinen al consumo nacional, está obligado a imprimir, en cada cajetilla o empaque, con caracteres legibles o de lectura fácil, las leyendas: “ Fumar durante el embarazo perjudica al niño y provoca prematuridad “, “ Fumar produce cáncer pulmonar, enfermedad cardiaca y enfisema pulmonar “.*

La autoridad policial decomisará todos los productos que circulen sin alguna de las citadas leyendas y la autoridad judicial competente ordenará destruirlos.”

En este sentido, de conformidad con el artículo 4, último párrafo del decreto 25462-S, *“El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, velará porque en cada cajetilla o empaque de tabaco para el consumo nacional, lleve impresas las leyendas preventivas, establecidas en el artículo 8 de la Ley.”*

⁹ **“Artículo 11.- Condiciones de la publicidad.** *La publicidad del tabaco y sus derivados queda prohibida dentro o con ocasión de publicaciones, programas o actividades que, por su naturaleza, se dirijan a personas menores de edad. También se prohíbe destinar a este tipo de anuncios, los espacios de radio y televisión inmediatamente anteriores o posteriores a esos programas. Esa publicidad deberá ser verídica y no conducir a engaño sobre las características de estos productos, su calidad y las técnicas de elaboración. La información que se suministre al respecto deberá ser comprobable objetivamente”*

Esto quiere decir, a pesar de lo que dispone la Ley 7501 respecto de las competencias del Consejo de Control de Propaganda del Tabaco adscrito al Ministerio de Salud, que la cuestión particular del etiquetado corresponde al Ministerio de Economía, a pesar de que de conformidad con las competencias generales del Ministerio de Salud, éste pueda emitir regulaciones sobre el etiquetado de las cajetillas.

En opinión de esta Defensoría, esta situación puede ser resuelta con una modificación a la Ley 7501 en su numeral 14 para que disponga de forma clara las instituciones del Poder Ejecutivo que integran el Consejo, pues tampoco el Decreto 25462-S lo hace. Además, parece necesario que se considere si es el Ministerio de Economía y no Salud el que debe velar por el etiquetado como lo dispone el numeral 4 del decreto 25462-S.

Por lo demás, la Ley 7501 contempla disposiciones específicas en cuanto a las advertencias que debe contener la cajetilla, las leyendas obligatorias, las restricciones para la publicidad, los sitios prohibidos y las condiciones en que se debe dar la publicidad. Regula asimismo, el obsequio de muestras, el retiro del material publicitario y la imposición de sanciones para asegurar un efectivo control de la propaganda e información y de la prohibición de comercializar este tipo de producto en menores de edad. De igual forma, en el ordinal 13 de la ley de cita se menciona la creación de un órgano que velará por que la propaganda que versa sobre el tabaco cumpla con lo dispuesto en esta ley. Este órgano se denomina Consejo de Control de Propaganda del Tabaco adscrito al Ministerio de Salud y dentro de las funciones asignadas se encuentra el retirar todo el material publicitario emitido en forma contraria a las disposiciones contenidas en la presente Ley.

En el artículo 16 del mencionado cuerpo legal, se prevé la posibilidad de que este Consejo ordene la suspensión inmediata de la publicidad que contravenga lo dispuesto en la Ley No. 7501 e incluso puede ordenar el decomiso de material considerado dañino o contrario a lo estipulado en la ley.

- **Sobre las competencias entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía en el control de la publicidad del tabaco**

Respecto de las competencias entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía en relación con el control de la publicidad del tabaco, en opinión de esta Defensoría corresponde al primero, según el Reglamento a la Ley Reguladora del Fumado, Decreto Ejecutivo No. 25462-S.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley, No. 7501 dispone que el Consejo de Control de Propaganda del Tabaco será un órgano del Ministerio de Salud y el artículo 15 le otorga la función de aprobar o denegar la solicitud de aprobación de determinado material publicitario. Además, en el artículo 16 prevé la posibilidad de que el Consejo ordene la suspensión inmediata de la publicidad que contravenga lo dispuesto en la Ley No. 7501 e incluso puede ordenar el decomiso de material considerado dañino o contrario a lo estipulado en la ley.

Con todo lo anterior, queda claro que el control de la publicidad del tabaco corresponde al Ministerio de Salud y que debe esta instancia desplegar todas las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de esta normativa.

- **Venta de cigarrillos a menores de edad**

Es muy probable que a pesar de que la Ley de Regulación de Fumado contempla la prohibición de comercializar este tipo de producto a menores de edad, según lo dispone el artículo 4 de esta ley y que el Decreto N° 31616 MEIC-S, prohíba la venta al menudeo de cigarrillos, se continúe expendiendo cigarrillos a los menores de edad sobre todo por la misma afirmación que hace la CCSS de que un 80,9% de las personas menores de edad aseguran conseguir los cigarrillos en pulperías o mini super y 10,4% en bares y cantinas.

En este sentido el artículo 7 de la Ley No. 7501 dispone que:

“d) Serán sancionados con una multa de un salario base, los propietarios, los administradores o los dependientes de establecimientos mercantiles que les vendan cigarrillos, cigarrillos o tabaco en cualquiera de sus formas a personas menores de edad o consientan que sus subalternos se los expendan.”

A pesar de que se describen algunos aspectos procedimentales en el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No. 25462-S, no queda claro, ni tampoco lo informan los Ministerios de Salud y Economía a cuál institución corresponde velar por que no se vendan cigarrillos a las personas menores de edad, ni a qué instancias corresponde iniciar los procedimientos sancionatorios del artículo 7 de la Ley 7501. En razón de lo anterior y por el riesgo al que se ve expuesta la población infante – adolescente, debe regularse con claridad este extremo.

- **Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco: una deuda pendiente**

Uno de los hallazgos importantes de la investigación realizada tiene que ver con este instrumento de derecho internacional, como a continuación se expone.

La ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco está a consideración de la Asamblea Legislativa, la cual tramita mediante el Proyecto de Ley No. 15.687 luego de ser aprobado por la Comisión Permanente de Relaciones Internacionales y de Comercio Exterior.

Este Convenio es necesario y su ratificación es urgente pues el mismo tiene como objetivo primordial proteger a las generaciones presentes y futuras contra las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco, proporcionando un marco para las medidas del control que habrán de aplicar las Partes en el ámbito nacional, regional e internacional, a fin de reducir de manera continua y sustancial, la prevalencia del consumo y la exposición al humo de tabaco.

Debe resaltarse que este Convenio es el primer instrumento internacional propuesto para reducir el crecimiento de la epidemia mundial del tabaquismo, especialmente en los países en desarrollo, y su eventual aplicación representa un avance muy significativo para la salud en el ámbito mundial.

Este instrumento jurídico consiste en un conjunto de medidas que permiten regular la producción, distribución, promoción y venta de productos que contienen tabaco. En este sentido es esencial tener presentes las disposiciones que obligan a las Partes a aplicar medidas eficaces de orden legislativo, ejecutivo, administrativo o de otra índole, como respuesta a la necesidad de reducir el consumo per cápita, la prevalencia del consumo y su exposición al humo de tabaco.

Dentro de las medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que cada Estado debe tomar, se encuentran relacionadas con la reducción de la demanda del tabaco y las de reducción de la oferta de tabaco. Así por ejemplo, en el artículo 6 se reconoce que las medidas relacionadas con los precios e impuestos, son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en especial los jóvenes, reduzcan el consumo de tabaco. En el artículo 8, se regula la protección contra la exposición al humo de tabaco, ya que se reconoce, de manera inequívoca, que dicha exposición es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad. Entre otras, se pueden mencionar las de la prohibición total de la publicidad, promoción

“Es fundamental señalar que este Convenio, es de suma importancia para el país por varias razones: da prioridad a la protección de la salud pública, reconociendo la evidencia científica de que el consumo y la exposición al tabaco causan muerte, enfermedad y discapacidad; situaciones que producen altos gastos en salud. Pretende proporcionar ambientes libres de humo, lo que mejoraría la salud de los fumadores y no fumadores; produce un incremento de la conciencia pública sobre la seriedad de la exposición al humo de tabaco, ya que se podrá contar con múltiples ambientes donde no fumar sea la norma; y se legislará para que existan programas públicos y privados en el sistema nacional de salud que permitan prevenir el consumo y tratar a las personas que ya tienen la adicción.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

y patrocinio del tabaco; educación, comunicación, entrenamiento y conciencia pública; empaquetado y etiquetado; tratamiento de la dependencia; regulación y divulgación del contenido de los productos del tabaco. Además, dentro de las medidas para la reducción de la oferta, se regula la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, como el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación. También se adoptarán medidas para prohibir la venta de estos productos a las personas menores de edad y entre ellos.

Otro aspecto importante por mencionar, es el compromiso de las Partes para la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, en lo que respecta al cultivo del tabaco y a la fabricación de sus productos. La reciente ratificación por parte de Asamblea Legislativa de este convenio tiene un impacto positivo sobre la reducción del consumo de tabaco, lo que permitirá disminuir la morbilidad y mortalidad de las enfermedades que más se presentan en Costa Rica, tales como las enfermedades cardiovasculares y las diferentes formas de cáncer producidos por el tabaco.

Finalmente, en criterio de esta Defensoría, el Estado debe poner especial atención en el desarrollo no sólo de políticas que restrinjan el consumo de tabaco sino también en aquellas que reduzcan el impacto en la vida de quienes los consumen de forma abusiva. En este sentido, una política normativa que impide la venta de tabaco a menores de edad es acertada pero no es suficiente; debe insistirse más en la educación sanitaria y en especial al consumidor quien debe conocer los riesgos del fumado. Además, el Estado junto con otros actores sociales debe promover en la población y sobre todo en los menores de edad, el desarrollo de estilos de vida que los alejen de los riesgos del tabaquismo, mediante el desarrollo de programas de-

portivos, culturales y recreativos (no patrocinados por empresas de tabaco o alcohol). Además, debe promoverse el desarrollo social y económico de la población, con mayores oportunidades de acceso a la educación y al trabajo con el fin evitar la exposición a ciertos factores de riesgo. Esto por cuanto, el desarrollo humano va de la mano de la salud física y emocional, lo cual produce el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por otra parte, la educación al consumidor sobre sus derechos y obligaciones, tiene la ventaja de que la población cuenta con suficiente criterio que le permita adoptar decisiones y poder discriminar aquellas que son perjudiciales. Debe empoderarse a la población para que pueda además denunciar ante las autoridades respectivas todas aquellas situaciones de consumo que a su juicio exponen su salud a determinado riesgo. Como parte del seguimiento de esta cuestión, el Ministerio de Salud se encuentra impulsando una serie de decretos ejecutivos que prohíben fumar en restaurantes y centros comerciales, así como la restricción a la publicidad del tabaco.

El Ministerio de Salud informa que los decretos entrarían en vigencia dentro unas cuantas semanas. Como parte de las regulaciones se exigirá a las tabacaleras colocar mensajes llamativos en las cajetillas sobre los efectos nocivos del cigarro. También, se pretende prohibir la llegada al mercado de paquetes de cinco unidades con el fin de evitar el acceso al tabaco por parte de los menores de edad.

5. Declaratoria de inconstitucionalidad de ley de creación del Instituto contra el Cáncer: seguimiento institucional

A finales del año 2001, la Defensoría de los Habitantes de la República presentó una coadyuvancia a la Acción de Inconstitucionalidad incoada por varios habitantes contra la Ley de Creación del Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC), expediente No. 01-01-0116-0007. Como consecuencia de ello, la Sala convocó -entre otros- a la Defensora de las y los habitantes a una vista ante dicho Tribunal Constitucional en el mes de diciembre de 2007, momento en el cual se ampliaron y apoyaron los argumentos de inconstitucionalidad formulados inicialmente en la coadyuvancia de cita.

Posteriormente, ante la posibilidad de que la Sala Constitucional declara con lugar esta Acción, esta Defensoría presentó una respetuosa solicitud para ser considerada por dicho Tribunal en el respectivo fallo en la medida de las posibilidades, la cual consistía en el siguiente planteamiento:

1. Que los fondos destinados al ICCC fueran tras-

ladados en su totalidad a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

2. Que se estableciera que el destino que la CCSS le dé a estos fondos sea exclusivamente para la investigación, educación, prevención y sobre todo tratamiento del cáncer de todos los y las habitantes del país.
3. Que se le exigiera a la CCSS que controle y vele por la transparencia del destino de estos fondos con mecanismos de rendición de cuentas claras.
4. Que la CCSS conformara una comisión de especialistas conocedores del tema, incluyendo epidemiólogos, expertos en salud pública, así como especialistas de la Universidad de Costa Rica, para que en el plazo de 6 meses definieran un Plan de Atención del Cáncer en forma integral.

De forma particular, esta Defensoría recordó a los Señores Magistrados que existe un grupo importante de Fundaciones y Asociaciones de Cuidados Paliativos sin fines de lucro que trabajan directamente con el paciente y su familia en forma integral, que se encuentran certificados y regulados por el Ministerio de Salud y que dependen de los fondos de la Junta de Protección Social de San José los cuales son trasladados al ICCC y de éste a las Fundaciones y Asociaciones de Cuidados Paliativos y Control del Dolor.

En razón de lo anterior, esta Defensoría solicitó que -para asegurar la garantía del derecho humano a los cuidados paliativos y el control del dolor- la resolución que esta Sala emitiera, debería definir que dichos fondos continuarían siendo girados a dichas Fundaciones y Asociaciones. La Defensoría consideró que no tomar en cuenta lo anterior se dejaría en estado de indefensión a una gran cantidad de pacientes y sus familiares que dependen desesperadamente de esta atención integral para enfrentar el proceso de muerte.

Recientemente, como consecuencia del seguimiento del voto No. 2008-01572 de la Sala Constitucional del pasado mes de febrero del año en curso, en el cual efectivamente declaró inconstitucional la Ley No. 7765 del 4 de junio de 1998, (Ley de Creación del Instituto Costarricense Contra el Cáncer), esta Defensoría solicitó al Presidente Ejecutivo de la CCSS y a la Ministra de Salud, que a pesar de que se reconocían los esfuerzos y acciones que habían estado realizando por parte de ambos jerarcas, era imperativo cumplir a cabalidad con las disposiciones de dicha resolución sobre todo en materia de protección de los derechos humanos y de la prevención del cáncer; en el sentido de que independientemente de que la resolución judicial respectiva no se encontrara redactada ni no-

tificada íntegramente, el voto sí ha sido claro en que debía el Ministerio de Salud adoptar medidas urgentes y necesarias a la brevedad posible con el fin de proteger la salud pública. Dicha solicitud fue fundamentada además en el hecho de que la Junta de Protección Social de San José dispuso -en cumplimiento de dicho voto de la Sala- detener las transferencias presupuestarias para el cumplimiento de los fines del ICCC y, por otra parte, en las disposiciones de la resolución de la Contraloría General de la República del 21 de febrero de 2008 (Informe No. DFOE-SOC-9-2008), en la que se señala claramente que el ICCC no ha cumplido con sus obligaciones asignadas por ley como la construcción del Hospital Contra el Cáncer, sirviendo prácticamente de un intermediario para la transferencia de fondos a las Fundaciones y Asociaciones de Cuidados Paliativos y Control del Dolor.

En razón de lo anterior y en aras de proteger valores jurídicos de mayor valor y coincidentemente con la inmediatez de la protección del derecho a la salud, esta Defensoría consideró necesario hacerles a los mencionados jerarcas una respetuosa instancia para que remitieran un informe detallado acerca de las medidas que habían adoptado para cumplir con el mandato de la Sala Constitucional, para lo cual se les solicitó remitir un cronograma que contemplara las siguientes cuestiones:

- a. Informar acerca de las medidas necesarias para asegurar una ordenada transición administrativa de todos los recursos humanos y materiales, así como los derechos y obligaciones del ICCC a la Caja Costarricense de Seguro Social.
- b. Continuación de la dotación de recursos económicos a las Fundaciones y Asociaciones de Cuidados Paliativos y Control del Dolor.

Como respuesta a esta solicitud de informe, el Presidente Ejecutivo de la CCSS y la Ministra de Salud indicaron a esta Defensoría que a pesar de estar conscientes de la gravedad de la decisión adoptada por la Junta de Protección Social, se ha considerado prudente esperar la notificación de la respectiva sentencia constitucional. Frente a esta respuesta, esta Defensoría no hizo esperar su reacción indicando de nuevo, que la responsabilidad por el destino de los recursos del ICCC corresponde de forma compartida al Ministerio de Salud como ente rector de la salud pública y a la CCSS como ente prestador de servicios de salud. Se insistió además en que la prevención y la atención de la salud como derechos humanos no pueden quedar condicionados a una resolución judicial para su satisfacción.

En criterio de esta Defensoría, corresponde a ambas instituciones brindar la solución inmediata, alterna y

urgente a esta situación en razón de que las organizaciones no gubernamentales beneficiarias de parte de estos recursos, mantienen su obligación de atender directamente a las personas que padecen cáncer, que son pacientes de la CCSS, por lo que esta Institución no puede ni debe dejar de atender a esta población.

6. Contaminación sónica en Cartago.

Esta Defensoría se encuentra dando seguimiento a un grupo de recomendaciones emitida, respecto de varias denuncias presentadas por vecinos de Cartago, quienes se encuentran inconformes con el proceder de la Dirección Regional Central Este del Ministerio de Salud. Ellos, manifiestan que no se ha resuelto un problema de contaminación sónica que ocasionan varios locales comerciales que se citan a continuación:

- Bar Caballo Blanco
- Sala de Eventos NAMA
- Bar Restaurante Sunset
- Bar Apetitos
- Bar La Troja
- Bar El Bambú
- Bar y Restaurante El Quijongo
- Templo bautista Camino a Cristo

La mayoría de los bares y restaurantes no cuentan con un permiso sanitario de funcionamiento para realizar actividades musicales. En otros casos, se ha comprobado que ni siquiera tenían permiso sanitario al día. Para atender esta situación, la Defensoría realizó en sus oficinas una reunión con representantes de dicha Dirección Regional junto con grupo de denunciantes en el mes de octubre de 2007 con el fin de buscar soluciones a estos problemas. En dicha reunión, se conversó sobre acuerdos para atender esta problemática. Sin embargo, a pesar de que se han recibido informes de seguimiento a esta reunión, los interesados persistieron en manifestar que dichos problemas se mantienen sin resolver.

Por este motivo, esta Defensoría, solicitó la intervención directa de la Ministra de Salud con el fin de que se investigue, pues los problemas que denuncia esta comunidad son importantes y no han sido resueltos. Además, se solicitó al Ministerio de Salud ordenar que la Dirección Regional Central Este, la coordinación

con la Comandancia de Policía de Cartago, un operativo para investigar hechos denunciados.

Posteriormente, el 17 de marzo del año en curso en la oficina del Despacho de la Ministra de Salud, la Defensoría conversó con distintos personeros del Ministerio de Salud y representantes de la comunidad de Cartago con el fin de buscar soluciones a los problemas denunciados. Concretamente, se analizaron los casos de varios locales comerciales como el Bar Caballo Blanco, Sala de Eventos NAMA, Bar Restaurante Sunset, Bar Apetitos, disponiéndose una serie de acuerdos consistentes en realizar medidas sónicas en unos casos y en otros realizar inspecciones y girar órdenes sanitarias y planes de confinamiento de ruido.

Esta Defensoría ha recibido informes del Ministerio de Salud, tanto escritos como verbales, producto de las conversaciones sostenidas con los representantes de este Ministerio, indicando que coordinarán con los señores denunciantes todas las medidas que sean necesarias para encontrar solución a estos problemas. Sin embargo, aún estamos a la espera de los informes de las gestiones realizadas y de los resultados obtenidos.

7. Sistema de emergencias 9-1-1: una decisión en perjuicio de la salud pública y del Buen Gobierno.

El día 30 de abril del año anterior, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento que de manera unilateral la Cruz Roja Costarricense -desde principios del mes-

estaba desconectando al Cuerpo de Bomberos como segundos respondedores en accidentes de tránsito, lo cual podía ocasionar serios problemas en las atenciones de las emergencias por estos eventos y poner incluso en riesgo la vida de las personas que requerían de atención médica de urgencia. (Expediente N° 04965).

Como es del conocimiento general, los accidentes de tránsito constituyen un problema de exposición universal, o sea que el 100% de la población está expuesta a un accidente y consecuentemente a sufrir un traumatismo o muerte. Por lo tanto resultó preocupante e inadmisibles para la institución, la arbitrariedad y unilateralidad con que la Cruz Roja Costarricense gira instrucción de suspender los segundos respondedores o respondedores simultáneos del Sistema de Emergencias 9-1-1 para atender las emergencias que

“Manifestaciones como las que hizo el presidente de la Cruz Roja, respecto del manejo de la situación, en el sentido de que se trata de malos entendidos y que el asunto sería resuelto vía diálogo no solo minimizan e invisibilizan el problema, sino que evidencian la ligereza con que la Cruz Roja lo ha tratado, sin profundizar en las implicaciones que la decisión ha tenido a nivel de la atención prehospitalaria de la población.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

se suscitan. Ante esta problemática, la Defensoría de los Habitantes tenía la obligación de intervenir de manera inmediata, para evitar que el problema continuara. Después de realizada la investigación, la Defensoría descubre una serie de irregularidades cometidas por el Director del Sistema de Emergencias 9-1-1, la Comisión Coordinadora y la Cruz Roja Costarricense.

El Director del Sistema de Emergencias, es además, miembro del Consejo Nacional de la Cruz Roja, argumento que presentó para inhibirse de analizar y pronunciarse con respecto a los aspectos de fondo. Esta posición, conduce a pensar que tuvo más peso su espíritu altruista que su responsabilidad de servidor público sujeto a la Ley General de la Administración

“Después del análisis de todos los documentos sometidos al conocimiento de la Defensoría de los Habitantes sobre esta problemática, se obtuvieron pruebas suficientes para evidenciar que efectivamente la Cruz Roja tomó decisiones al margen de la ley y de las disposiciones de la Comisión Coordinadora del Sistema de Emergencias 9-1-1, poniendo en riesgo la vida y la salud de las personas que habitan este país.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

Pública y demás normativas conexas. Por tanto, con tal actitud coparticipa en la exposición que tuvieron los y las habitantes de nuestro país a quedar sin auxilio en caso de emergencias en las que debía participar el Cuerpo de Bomberos, como segundo respondedor. Asimismo, en apariencia se autolibera de la responsabilidad que como Director le compete por Ley del Sistema de Emergencias 9-1-1. Por su parte, los miembros de la Comisión Coordinadora no actuaron con la urgencia que se requería, para atender la situación de inmediato e impedir que la Cruz Roja Costarricense pasara casi un mes suspendiendo a los segundos respondedores. No fue sino hasta el día 04 de mayo de 2008 que éste Órgano Colegiado realizó una reunión extraordinaria para tratar el tema.

El Departamento de Estadística y Documentación del Sistema de Emergencias 9-1-1, mediante muestra realizada del 01 al 18 de abril del mismo año, detectó que en un 70.73% de los incidentes, los despachos de la Cruz Roja estaban eliminando en los códigos que se refieren a accidentes de tránsito al segundo respondedor que son los Bomberos. La Defensoría de los Habitantes **no debe ni puede permitir que situaciones como esta se presente una sola vez y menos aun en un porcentaje tan alto de casos.**

Las irregularidades descritas, constituyen claros ejemplos de cómo la ausencia de los principios del Buen

Gobierno, tales como, transparencia, información, legalidad, justicia, efectividad y eficiencia en los servicios públicos lesiona y atenta contra los derechos fundamentales. Derechos cuya protección ha sido encomendada a la Defensoría de los Habitantes como órgano contralor de legalidad y vigilante del adecuado funcionamiento del sector público dentro del marco jurídico vigente y en apego a los más altos principios éticos que deben regir el desempeño de la función pública.

Estrechamente relacionado con lo anterior, está el tema de la adecuada administración de los recursos públicos, al que la Defensoría a hecho referencia en informes anteriores. Esta administración debe garantizar el respeto a los derechos humanos, con la debida observancia del ordenamiento jurídico. En el caso que nos ocupa, es claro que el uso que se hizo de los recursos del Estado, fue incorrecto, no solo por los abusos cometidos por parte de la Cruz Roja sino por la lentitud e inacción de la Comisión Coordinadora y el Director del Sistema de Emergencias privando a los y las habitantes de una adecuada y oportuna atención prehospitalaria en caso de accidentes de tránsito.

Ahora bien, las consideraciones realizadas y los hechos comprobados por la Defensoría en la investigación sobre la desconexión de los Bomberos y dentro del marco del Buen Gobierno, permitió a la institución emitir las siguientes recomendaciones:

“Al Instituto Costarricense de Electricidad

UNICO. Que se designe e instruya un órgano del debido proceso para que se investigue las acciones del Director del Sistema de Emergencias 9-1-1 y se resuelva conforme a la ley.

A los Jerarcas de las Instituciones que conforman la Comisión Coordinadora del Sistema de Emergencias 9-1-1.

UNICO: Que realicen una investigación administrativa a cada uno de sus representantes por las acciones y omisiones en que incurrieron ante los hechos denunciados, así como por la lentitud con que actuaron para atender la situación” (Oficio N° 06604-2007-DHR, expediente N° 04965-2007-SI).

Al respecto, tanto el ICE, como las instituciones de naturaleza pública que conforman el Sistema de Emergencias, han adoptado las recomendaciones emitidas por la Defensoría. El Director del Sistema,

fue amonestado por el ICE y se le solicita presentar un informe mensual sobre las acciones que realiza para evitar que este tipo de situaciones se vuelvan a presentar. Asimismo, la Dirección Jurídica de esta institución, está abocada al análisis de la Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, con el fin de plantear una reforma para facultar a la Comisión Coordinadora y especialmente a su coordinador, de mayores potestades, mismas que estarían orientadas no solo a dictar políticas, procedimientos, trámites y otros, sino a ejercer de manera más eficiente controles sobre las actuaciones, tanto del Director del Sistema como de las instituciones que lo conforman.

Adicionalmente, después la Defensoría realizó la ampliación en los siguientes términos:

“Al Consejo Nacional de la Cruz Roja Costarricense

Designar e instruir un órgano del debido proceso para que se investigue las acciones de la persona o personas responsables de girar la directriz de suspender al Cuerpo de Bomberos como segundos respondedores en accidentes de tránsito.

Una vez realizada la investigación, tomar las medidas administrativas respectivas y comunicar a esta Defensoría lo resuelto en definitiva.”

Esta institución ha planteado un Recurso de Reconsideración, cuyos argumentos versan específicamente sobre su naturaleza jurídica, manifestando que la Asociación Cruz Roja Costarricense es una entidad privada creada y regulada por el derecho privado, situación que en ningún momento entró a cuestionar la Defensoría de los Habitantes, pues tiene muy clara dicha naturaleza. Tampoco esta institución ha emitido criterio alguno con respecto al manejo que dicha Asociación hace de los fondos públicos, materia propia de la Contraloría General de la República.

Los fundamentos de derecho que la Defensoría tuvo para emitir las recomendaciones a la Cruz Roja Costarricense, se encuentran consagrados en la Constitución Política de Costa Rica, Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, Reglamento para la Atención Extrahospitalaria de Pacientes en Costa Rica, Ley Orgánica del Ministerio de Salud y Ley General de Salud.

A la luz de este marco jurídico, Votos de la Sala Constitucional (véanse votos 5130-94, 2522-1997, 1915-92 entre otros) con respecto al derecho a la salud como una extensión del derecho a la vida y en es-

trecha relación con los derechos sociales), Opiniones Jurídicas y Dictámenes de la Procuraduría General de la República, (sobre la obligatoriedad de la ley, el carácter público del servicio que brinda la Cruz Roja en general y particularmente como órgano integrante del Sistema de Emergencias 9-1-1, véanse OJ-108-2007, C-131-2000, OJ-021-2001, OJ-152-99, C-158-98), todas contundentes y sin margen a interpretación; es que la Defensoría procede a declarar parcialmente con lugar el Recurso de Reconsideración presentado por la Cruz Roja Costarricense. De tal forma a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Emergencias 9-1-1 se le recomendó:

1. Designar e instruir un órgano del debido proceso para que se investigue las acciones de la persona o personas responsables de girar la directriz de suspender al Cuerpo de Bomberos como segundos respondedores en accidentes de tránsito.
2. Una vez realizada la investigación, tomar las medidas administrativas respectivas y comunicar a esta Defensoría lo resuelto en definitiva.

Luego, se le sugirió al Consejo Nacional de la Cruz Roja Costarricense, que:

1. Se investiguen los hechos denunciados y se instruya a la persona o personas responsables para que este tipo de situaciones no se vuelva a presentar.
2. Informar a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Emergencias 9-1-1 los resultados de la investigación.

La Procuraduría ha sido clara al decir que la Ley es obligatoria, lo cual se mantiene hasta que se produzca su derogación o, en su caso, sea declarada inconstitucional por la Sala Constitucional. Ninguno de los dos casos propuestos por la Procuraduría ha ocurrido, por lo que la Cruz Roja está obligada a cumplir con la señalada. Además, la Cruz Roja, con la decisión de desconectar al Cuerpo de Bomberos como segundos respondedores, también se aparta del objetivo consagrado en el artículo 1 de la Ley de creación del Sistema de Emergencias: *“Su objetivo será participar, oportuna, y eficientemente, en la atención de situaciones de emergencias para la vida, la libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes”*.

La Defensoría de los Habitantes mantiene su posición de que no se debe ni puede permitir que situaciones como esta se presente una sola vez, ni tampoco que se ponga en el más mínimo riesgo a un habitante del país, por decisiones arbitrarias de un organismo que

se apoya en su naturaleza privada y que presta un servicio público que es mandato de Ley.

A partir de todo este análisis, la Defensoría hace un llamamiento vehemente a la Asamblea Legislativa para que cuando sean puestos a su conocimiento proyectos de ley en los que se vea involucrada la Cruz Roja Costarricense como institución auxiliar de los Poderes de la República y el servicio público, o bien cuando se presenten proyectos tendientes a subvencionar esta Asociación, se preste especial atención en sus alcances, responsabilidades y consecuencias, tal es el caso del proyecto de ley *“Autorización al Instituto Costarricense de Electricidad y cualquier otra empresa que brinde servicio telefónico para que recauden de cada línea telefónica el aporte de todas las personas físicas y jurídicas del servicio telefónico nacional cuyo destino será el financiamiento de la Cruz Roja Costarricense”*, N° 16032 que consta en la Asamblea Legislativa.

Sobre la guerra que libra Costa Rica: accidentes de tránsito.

En el marco de las preocupaciones institucionales por los temas de salud pública, sobresale el de accidentes de tránsito, en virtud de que las personas que sufren lesiones por tránsito, resultan con discapacidades permanentes o de corto plazo, que pueden limitar su funcionamiento físico, tener consecuencias psicosociales y disminuir su calidad de vida, sobre todo si no se le brinda una atención prehospitalaria oportuna y de calidad que tienda a disminuir los efectos del traumatismo sufrido.

La Defensoría de los Habitantes, puso en conocimiento de la Asamblea Legislativa en la presentación del informe de labores del período 2006-2007, los resultados de la investigación de oficio realizada bajo el expediente N° 02572-2007-SI y fue enfática al decir que no podemos continuar sin tomar las medidas necesarias y urgentes para evitar que todos los días en las estadísticas de Costa Rica se registre como promedio 1 persona muerta en el sitio del evento, 1,7 personas muertas en un plazo de treinta días posteriores al evento u 8,7 heridas de gravedad, estadísticas que solo podrían ser comparables con los saldos de algún conflicto armado.

Los medios de comunicación, no dejan de informar sobre las boletas que se hacen a los conductores que cometen infracciones a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres. Infracciones que van desde estar un vehículo estacionado en zonas prohibidas, hasta accidentes mortales provocados por conductores ebrios, a quienes se les detiene y se les decomisa su

carro, pero al día siguiente encuentran fácilmente su libertad.

Es necesario y urgente adoptar un enfoque sistémico que permita entender el fenómeno de los accidentes de tránsito como un conjunto y como la interacción entre sus elementos e identificar las intervenciones posibles, las cuales deben darse con el concurso de todas las instituciones responsables: las Municipalidades, Consejo de Seguridad Vial, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Caja Costarricense de Seguro Social, Universidades, etc. Sin embargo, siendo Costa Rica un país de derecho, es la Asamblea Legislativa la que tiene la mayor responsabilidad, por tanto es el Órgano que le da contenido al Marco Jurídico que nos rige.

La institución mantiene la preocupación por el tema y por ser vocera de todos los y las habitantes de la República, hace un nuevo llamado a la Asamblea Legislativa para que no posterguen por más tiempo la discusión y aprobación del Proyecto de Ley de Reforma Integral a la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres que consta en ese Órgano Legislativo. Sobre el particular, ya esta Defensoría fue consultada y se emitieron los comentarios, recomendaciones y observaciones en el mes de febrero del año en curso, mismas que fueron dirigidas en documento oficial a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.

La Defensoría, no pretende que el tema de los accidentes de tránsito se vuelva vitalicio, tal y como ocurre con el del Recurso Hídrico, tratado páginas atrás, por deudas que va acumulando la Asamblea Legislativa con los y las habitantes de este país, al postergar decisiones por no introducir en la agenda como prioridad nacional este tema, si realmente queremos disminuir los índices de morbi-mortalidad por accidentes de tránsito y mejorar las condiciones de salud pública.

II. Sobre el Derecho Humano a un medio ambiente sano

1. Incendio de empresa de productos peligrosos en Moín: impacto ambiental y social

La Defensoría de los Habitantes ha informado a la Asamblea Legislativa en forma reiterada de la cantidad de casos en los que ha logrado constatar la contaminación del recurso hídrico o la vulnerabilidad a que están expuestas fuentes de agua que se destinan al abastecimiento poblacional; situación que una vez más se confirma en el caso de las fuentes de Moín de la Provincia de Limón, en esta oportunidad generadas por el incendio de un establecimiento industrial

destinado a la manipulación de productos químicos. Hecho que provocó pérdidas de vidas, una amenaza a la salud de la población y una considerable degradación ambiental; a todo lo cual el Estado tuvo que hacer frente destinando cantidad de recursos humanos y económicos y que a la fecha, no logra recuperar pues está pendiente de resolución formal, una demanda contra la empresa.

Preocupa a la Defensoría la creciente degradación de recursos naturales, básicos para el logro de una vida con calidad. No debe olvidarse que el agua ha sido considerada un alimento sin el cual no es posible la vida ni el desarrollo y que las fuentes de Moín abastecen una parte considerable de la población de Limón; las cuales han cumplido un papel muy importante en situaciones de emergencia a que se ha visto expuesta la provincia de Limón.

La Defensoría de los Habitantes de la República, abrió una investigación de oficio sobre el incendio ocurrido en la Empresa Químicos Holanda ubicada en Moín, a fin de determinar las repercusiones del mismo en el medio ambiente, la salud y la integridad física y la vida de las personas. Como hechos preocupantes y que motivaron la intervención institucional resalta que al parecer, al extinguirse el incendio con agua del mar, que contiene altos niveles de NaCl (Cloruro de Sodio) y al entrar ella en contacto con las sustancias químicas existentes en la planta, generó que se formaran dioxinas contaminantes, tóxicas y no biodegradables.

Sobre los casos de incendio y la amenaza de daño al acuífero Moín, se solicitó al Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y al Ministerio de Salud, la presentación del informe de ley. Adicionalmente la Defensoría contó con información documental relevante sobre ambos casos, y realizó visita en el lugar de interés y reunión con funcionarios del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA); asimismo, recurrió a conversaciones telefónicas con el fin de confirmar información en su poder. La investigación generó los siguientes hallazgos:

- Desde 1980 el ICAA había declarado la zona de protección de las nacientes de Moín-Limón y establecido prohibiciones de uso del suelo; a pesar de ello, la Municipalidad y el Ministerio de Salud procedieron a otorgar permisos o toleraron la presencia de establecimientos o desarrollos urbanísticos sin cumplir con los requisitos de ley. El Ministerio del Ambiente ejerció con efectividad su competencia en cuanto la protección del recurso hídrico del que se abastece aproximadamente el 30 % de la población de la provincia.
- Si bien el incendio del día 13 de diciembre del 2006 en la industria Químicos Holanda en Moín-Limón, se generó por la explosión de tanques con productos químicos tóxicos (tolueno, soda cáustica, espíritu mineral, n-propil acetato, normal propanol, acetona, metanol 1230, hexano, aceite de relleno, IPA, monómero estireno, butoxietanol, MIBK metilsecbutil cetona), se desprende de la información obtenida en la investigación, que al menos un mal manejo de las sustancias peligrosas que manipulaba la industria y la falta de medidas preventivas en ella fueron las causas primeras del desastre, lo cual evidenció serias deficiencias de control por parte de las autoridades competentes.
- De acuerdo con las valoraciones realizadas en el lugar con posterioridad al incendio, se constató la inexistencia en el plantel de dicha empresa de procedimientos y medidas de seguridad o medidas para su mantenimiento.
- El sistema de protección contra incendios no cumplía con lo que la normativa vigente exige para ese tipo de instalaciones.

“No es posible seguir propiciando una expansión industrial y urbana sin control ni límites que paralelamente despoja del agua a los mismos demandantes ya sea porque la agota o la contamina. No es posible continuar dejando pasar la depredación del recurso hídrico y los daños ambientales que son producto de una expansión urbana con tales características, pues podría conducirnos a un colapso ambiental con implicaciones económicas y sociales incalculables.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

- La empresa Químicos Holanda, contaba con permiso sanitario de funcionamiento. No constan documentos de aprobación de uso de suelo, de ubicación ni de construcción de la misma, evidenciándose la ligereza en el control municipal.
- Existían antecedentes de denuncias de contaminación por derrames y afectación de las nacientes de ICAA; así como de contaminación de canales, ríos y el mar, por causa de fallas en el manejo del riesgo o amenaza existente en este tipo de industria.
- Para atender la emergencia se creó una “Comisión Interinstitucional” integrada por representantes del Ministerio de Salud, el Ministerio del Ambiente y Energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Comisión

Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

- En atención a lo constatado por la Comisión Interinstitucional, se procedió el día 16 de diciembre del 2006, a girar a la empresa Químicos Holanda una orden sanitaria mediante la cual se dispuso revocar el permiso sanitario de funcionamiento y proceder al cierre de las actividades y los procesos de la planta. Asimismo, se ordenó a la empresa presentar al Ministerio de Salud un plan para la recolección, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos generados por el incendio, así como presentar un plan de evaluación ambiental en las áreas afectadas, para cuantificar los daños producidos por la contaminación de suelo, el aire y los cuerpos de agua.
- Si bien es cierto se informó a la Defensoría que los planes habían sido presentados, al momento de la elaboración del informe, no se había recibido formal documento que evaluara los daños generados ni se tenía noticia de haber ejecutado los planes en su totalidad.
- Por medio de Decreto No. 33493 publicado en la Gaceta No. 248 del 17 de diciembre de 2006, se declara: *“estado de emergencia nacional toda la situación generada por el incendio ocurrido en la Provincia de Limón, el trece de diciembre del dos mil seis”*, lo anterior con el fin de integrar y definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos, entidades públicas, privadas y poder brindar una solución acorde a la magnitud del desastre. Se incluyeron dentro de la declaratoria de emergencia todas las acciones y obras necesarias para la atención, rehabilitación, reconstrucción de los daños ocasionados y en general de los servicios públicos afectados por lo sucedido. Se estableció la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias como el órgano encargado del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento, atención, rehabilitación y reconstrucción de las afectaciones ocurridas con ocasión del incendio en cuestión, designando como unidades ejecutoras a las instituciones públicas que se estimaron convenientes según su área de competencia.
- Según evaluaciones realizadas luego de apagar el incendio se evidenció deterioro ambiental: mezcla de productos químicos en canales que desfogan una quebrada y posteriormente al río Moín, los cuales generaron muerte de peces y otros organismos acuáticos; asimismo, se afectó vegetación y fauna silvestre propia del hábitat; se produjo contaminación del aire por vapores orgánicos y contaminación del agua que se destinaba al abastecimiento poblacional.
- Las fuentes de abastecimiento de agua en la zona para atender incendios fueron deficientes.
- El agua utilizada para apagar el incendio provenía del río Moín, tal y como lo confirmaron mediante oficios el Cuerpo de Bomberos y la Dirección Regional del Ministerio de Salud y, fue reiterado por última vez vía telefónica a esta Defensoría por el Cuerpo de Bomberos.
- El Ministerio del Ambiente y Energía en atención a los gastos incurridos por instituciones del Estado en la atención de la emergencia del pasado 13 de diciembre en Moín, remitió la información correspondiente ante la Procuraduría General de la República para la interposición de formal demanda contra la empresa Químicos Holanda.
- El ICAA ha procedido recientemente a realizar la delimitación topográfica de la zona de protección restringida de las nacientes de Moín (zona 6), y a plantear las recomendaciones de regulación de uso del suelo en la misma; y para las zonas aledañas a la de protección restringida ha indicado medidas de protección del acuífero. Recomendaciones que de acuerdo con análisis de la institución son vinculantes y que notificará a las municipalidades para su implementación en el plan regulador y también notificará a las otras instituciones competentes.
- El ICAA ha ofrecido solicitar al Poder Ejecutivo que promulgue un decreto con miras a la protección de las fuentes de Moín, que establezca limitaciones de uso del suelo para asegurar la conservación y el mejoramiento de las condiciones ambientales en las otras zonas del Acuífero de Moín. Para la zona 6 (de alta vulnerabilidad y de protección absoluta) mantendrá un inventario exhaustivo del uso del suelo, identificará las actividades y establecimientos que almacenan sustancias de riesgo para la calidad del agua destinada al consumo humano. Para garantizar la observancia de las restricciones y dar seguimiento a la aplicación de las medidas definidas, conformará una Comisión Regional de Control Ambiental de la Región Atlántica. Y ordenará la construcción inmediata de una planta de tratamiento para asegurar la calidad procedente de las fuentes Moín.
- A partir de situaciones de emergencia como la ocurrida en Químicos Holanda, el Estado a través de la coordinación entre el Ministerio de Salud, el Ministerio del Ambiente y Energía, el

Cuerpo de Bomberos y con colaboración de las municipalidades, se pretende desarrollar un plan de prevención y atención de emergencias en industrias químicas y así reducir el riesgo de que situaciones similares se produzcan.

De conformidad con la competencia de la Defensoría, se consideró indispensable determinar si el accionar de los entes públicos competentes en el caso bajo análisis fue acorde con la obligación de proveer a la protección del ambiente como derecho fundamental que es.

a. Protección del ambiente y la salud: normativa costarricense y accionar de las entidades públicas.

En resguardo de la salud como un derecho humano, corresponde al Ministerio de Salud por disposición legal regular y establecer las políticas para el manejo de productos peligrosos. En cumplimiento de su competencia, el Ministerio ha emitido una serie de reglamentos dirigidos a la regulación de las actividades que involucran productos peligrosos, los cuales en concordancia con la Ley General de Salud, procuran la protección de las y los habitantes y sus bienes, así como de los recursos naturales.

En la citada Ley General de Salud, se disponen una serie de medidas tendientes a normar las diferentes actividades relativas a sustancias tóxicas y peligrosas en el país¹⁰.

Según los informes rendidos sobre el episodio, el sistema de protección contra incendios de la empresa no cumplía con la normativa existente y en el documento “Evaluación de Emergencias Tecnológicas” se indicó que según investigación realizada, los sistemas de seguridad de la empresa para casos de incendio fallaron en su totalidad; asimismo, existía como antecedente importante una valoración del cuerpo de bomberos sobre las condiciones del sistema contra incendios instalado en la empresa, que señaló que no cumplía con las

normas, la bomba contra incendio no estaba protegida y además había otras situaciones de riesgo para los tanques de almacenamiento. Debe tenerse presente que el Manual de Disposiciones Técnicas Generales al Reglamento sobre Seguridad Humana y Protección Contra Incendios (Ley 8228) publicado en La Gaceta No. 11 del 17 de enero de 2005, regula los aspectos generales sobre seguridad humana y protección contra incendios. Las mismas son de aplicación obligatoria en todo proyecto de construcción de obra civil, edificación existente o cualquier lugar destinado a la ocupación de personas sea esta temporal o permanente, de manera que no había justificación para no cumplir con dicha normativa. En relación con este asunto de desarrollar las actividades con el menor riesgo, se debe también señalar que había ausencia de señales preventivas en la zona de descarga y no había facilidades de acceso a la planta, lo cual afectó la atención de la emergencia. Esto último devenía inadmisibles si se considera que la empresa manipulaba sustancias tóxicas y peligrosas.

Asimismo, indica la Ley General de Salud en el artículo 302, que ningún establecimiento industrial podrá funcionar si constituye un elemento de peligro, insalubridad o incomodidad para la vecindad, “*ya sea por las condiciones de mantenimiento del local que funciona, por la forma o sistemas que emplea en la relación de sus operaciones, por la forma o sistema que utiliza para eliminar los desechos, residuos o emanaciones resultantes de sus faenas, o por los ruidos que produce la operación*”. Según se indicó en informe del Instituto Nacional de Seguros sobre el incendio suscitado, no había evidencias de aplicación de un procedimiento y medidas de seguridad para el mantenimiento de las instalaciones. Los establecimientos industriales deben funcionar en condiciones de mantenimiento adecuadas y, también, deben haberse construido según lo establecen las normas de diseño y construcción señalada en la Ley y el Reglamento de Construcciones, con el objeto de fomentar, asegurar y proteger en la mejor forma la salud, la economía, comodidad y bienestar común.

Como indicábamos, existe en el país suficiente normativa que regula la operación de establecimientos industriales que representan un riesgo para la población y el medio ambiente, y está claramente determinada la obligación del Ministerio de Salud de ser diligente en el cumplimiento de la misma. No obstante, la empresa Químicos Holanda - la inexistencia en el plantel de dicha empresa de procedimientos y medidas de seguridad y para su mantenimiento – evidencia que las autoridades de salud no actuaron de conformidad con su “deber de debido celo”, en el sentido de dar seguimiento a los permisos otorgados especialmente por tratarse de una industria que manipulaba productos químicos de alto riesgo.

¹⁰ Así por ejemplo, los artículos 239 y 240 señalan que ninguna persona, natural o jurídica, podrá importar, fabricar, manipular, almacenar, vender, transportar, distribuir o suministrar sustancias tóxicas y productos u objetos peligrosos de carácter radioactivo, comburente, inflamable, corrosivo, irritante u otros declarados peligrosos por el Ministerio, con riesgo o daño para la salud o la vida de las personas y sin sujeción estricta a las exigencias reglamentarias o a las especiales que dicho Ministerio pueda dictar para precaver tal riesgo o peligro. Asimismo, el que se dedique a estas actividades, deberá velar porque se realicen en condiciones que limiten o disminuyan, en lo posible, el riesgo para la salud y la seguridad de las personas que quedan expuestas a ese riesgo o peligro. Tal planteamiento también se encuentra previsto en el Reglamento para transporte terrestre de productos peligrosos y en el Reglamento sobre Seguridad e Higiene Industrial.

La Defensoría no cuenta con información sobre el apego o no de la industria en cuestión a normas de diseño y construcción, pero llama la atención sobre la situación de aparente ilegalidad en que se ubicó en el lugar, se construyó y funcionó, tal y como se muestra a continuación.

La Defensoría en su informe, resaltó que las municipalidades tienen un papel fundamental en materia de planificación urbana y aprobación de permisos de uso de suelo, no pueden estar ausentes de proyectos interinstitucionales que pretendan un mayor control sobre las industrias químicas riesgosas. En el ámbito urbano las municipalidades son los organismos competentes para planificar y controlar el desarrollo de las ciudades dentro de los límites de su territorio. Tanto el Código Municipal como la Ley de Construcciones, Decreto-Ley N° 833 del 4 de noviembre de 1949 y sus reformas, establecen que la Municipalidad es directamente responsable de la solución de los problemas que se presentan en la localidad y por lo tanto debe buscar, gestionar e implementar todas las acciones necesarias para proporcionar las soluciones requeridas. Es importante señalar que en este caso, no fue posible constatar el otorgamiento por parte de la Municipalidad de Limón de permisos de uso de suelo y de construcción de la empresa Químicos Holanda, lo que evidencia un gravísimo incumplimiento e inobservancia del ordenamiento jurídico.

Toda empresa, industria o actividad que opere con materiales peligrosos, deberá contar con un permiso sanitario de funcionamiento –al igual que otras tantas actividades–, el cual es un acto administrativo que puede ser revocado unilateralmente en ejercicio de la función administrativa por razones de ilegitimidad o de oportunidad. Una industria no sólo no está exenta de contar con el permiso de funcionamiento y de otros controles, además previo al permiso de funcionamiento tiene que contar con los permisos de uso del suelo y de construcción. Lo procedente es que la emisión de los permisos de uso del suelo y de construcción lo hagan las Municipalidades, el INVU y el Ministerio de Salud, tal y como lo establecen el artículo X.2 del Reglamento a la Ley de Construcciones y el artículo 300 de la Ley General de Salud.

La falta de permisos de ubicación y de construcción de los establecimientos industriales, invalida los actos administrativos posteriores de otorgamiento del permiso que le suceden cuales son el sanitario de funcionamiento y el otorgamiento de patente. Los artículos 298 y 299 de la Ley General de Salud establecen que para operar establecimientos industriales se debe obtener autorización del Ministerio de Salud para su instalación y la debida aprobación de éste para su funcionamiento; asimismo, que ninguna autoridad puede

conceder patentes o permisos para el funcionamiento de establecimientos industriales, sin que medie la previa autorización de funcionamiento de dicha entidad rectora de salud.

En el caso de la empresa Químicos Holanda, el Ministerio de Salud indicó que únicamente contaba con permiso de funcionamiento, que no existía en sus archivos documentos que confirmaran la aprobación de uso del suelo ni de construcción. De no haber contactado la empresa con estos dos últimos permisos tanto la corporación municipal, como el Ministerio de Salud y el INVU incurrieron en omisiones graves que afectaban el otorgamiento de permiso de funcionamiento, mismo que debió haber sido revocado de inmediato, lo cual correspondía haber realizado posiblemente mucho tiempo antes de que sucediera el episodio del incendio. Congruente con este análisis sobre los permisos, devenía entonces improcedente la ubicación y construcción de las instalaciones de la empresa en el sitio, y tampoco procedía el otorgamiento de permiso de funcionamiento.

La ubicación de la empresa es un aspecto determinante en la generación del problema suscitado, que no es posible soslayar en razón de que la misma se instaló nada menos que en el espacio colindante con otros sitios en los que concurre o se ubica cantidad considerable de personas y con recursos naturales fundamentales para la vida como lo son las fuentes de agua superficiales y nacientes de las que se abastece aproximadamente el 30 % de la población de la provincia de Limón, mismas estas últimas que además han cumplido un papel estratégico en el abastecimiento de agua. Tal y como se describe en documentos aportados por el Ministerio del Ambiente y Energía la planta colindaba al norte con otra empresa de características similares, al este con asentamientos humanos, al oeste con calle pública muy transitada (permite el paso hacia el puerto) y, al sur con las nacientes bajo administración de ICAA. Bajo estas condiciones, la sola ubicación de la empresa constituía una amenaza para la población y los recursos naturales existentes ahí; si a ello sumamos que, como se constató no funcionaba en condiciones adecuadas de seguridad, mantenimiento y eran inexistentes las medidas preventivas, se confirma lo inadmisibles de permitir su funcionamiento.

Se debe llamar la atención sobre el hecho de que según informes de entes técnicos, antes del episodio existieron denuncias contra la empresa por contaminación de canales, río, mar y amenaza de daño a las nacientes, al parecer por fallas en el manejo del riesgo; sobre tales denuncias no se conoce de intervención alguna del Ministerio del Ambiente y Energía ni tampoco del Ministerio de Salud. La aparente falta de acción de este último Ministerio a pesar de que también le co-

responde velar por el cumplimiento de la Ley General de Salud, la cual en el artículo 263 establece que queda prohibida toda acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que altere las características intrínsecas de sus elementos básicos (especialmente el aire, el agua y el suelo) o produzca una disminución de su calidad o los haga inservibles para algunos de los usos a los que están destinados. Por lo tanto, las autoridades tenían competencia para decretar por propia autoridad medidas cuya finalidad tendieran a evitar la aparición de peligros, lo cual no se realizó a pesar de las aparentes denuncias anteriores de daño al ambiente.

Tal y como se desprende de lo analizado hasta aquí, las instituciones no ejercieron sus competencias en cuanto a la instalación y funcionamiento de la industria Químicos Holanda, lo cual propició condiciones para que se presentara la emergencia. La empresa por su parte, no se ajustó a la normativa que regula la materia constructiva, ambiental y de salud, y su actuar parece haber desatendido lo que se conoce, hoy en día como “*Un Buen Negocio*”, no como un gasto sino como una inversión que produce retornos en ganancias y utilidades para una empresa, cual es, una gestión empresarial socialmente responsable⁹, que mide consecuencias de futuro y el impacto que podría tener en el entorno social, humano y ambiental. No es posible entonces para las empresas desatender la responsabilidad social por su propio bienestar, el de quienes forman parte de ella y el del entorno donde se desenvuelve.

b. Sobre las consecuencias del incendio y la intervención de las autoridades públicas en la atención de la emergencia.

El incendio de la industria de reiterada cita ocasionó grave daño al ambiente: al aire, al suelo, a los ecosistemas, a la flora y fauna silvestres, a las aguas superficiales y nacientes. Además cobró vidas, hubo heridos y amenaza a la salud de otros; provocó la suspensión temporal de servicios básicos como el de agua y el transporte públicos, demandó cantidad de recursos humanos y económicos del Estado Costarricense para atender la emergencia, y aún se desconocen los efectos que en el largo plazo pueda tener sobre recursos tan importantes e íntimamente relacionados como el suelo y el acuífero.

El recurso hídrico existente en Moín ha sido objeto de desprotección al permitir un desarrollo industrial y urbanístico en la zona de protección de las nacientes y en el área de recarga del acuífero muy vulnerable a la contaminación. Desde 1980, ICAA había declarado zona de protección la Unidad Hidrogeológica y la zona de recarga de las fuentes de Moín. Evaluaciones

posteriores por parte de dicho ente (de 1991 y 2005), coincidieron en lo vulnerable a la contaminación del acuífero, lo estratégico del mismo para la provincia y en la necesidad de establecer prohibiciones de uso del suelo que constituyeran una amenaza para su conservación. De manera que devendría inadmisibles alegar desconocimiento y menos aún justificar falta de acción principalmente por parte de la Municipalidad de Limón - primer ente responsable en el uso que se le da al suelo dentro de su jurisdicción -, por el Ministerio de Salud que también le corresponde otorgar permisos de uso del suelo, construcción y funcionamiento y, también por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, cuya competencia es examinar y visar, en forma ineludible, los planes o proyectos de urbanización o de fraccionamiento, previamente a su aprobación municipal.

Fue constada la contaminación del agua destinada al consumo humano por toluenos, estireno, isopropanol e hidrocarburos pesados. De acuerdo con lo observado en el sitio, sobre la zona de protección de las fuentes de agua no parece que en condición de tomas surtidoras se les haya aplicado el régimen de dominio público de 200 metros que establece en forma expresa el artículo 31 de la Ley de Aguas, en tanto estas eran utilizadas para abastecimiento de poblaciones; lo cual es omisión atribuible al Ministerio del Ambiente y Energía, quién debió de haber procedido a aplicar el régimen, realizando los estudios correspondientes en consulta con ICAA. Al respecto, debe recordarse lo establecido por la Ley Orgánica del Ambiente, sobre el deber del Estado de defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el deber de los particulares de participar en su conservación y utilización sostenibles; asimismo, lo que establece en el sentido de quien contamine el ambiente o le ocasione daño es responsable.

Cabe destacar que el Decreto No. 33493, publicado en la Gaceta No. 248 del 17 de diciembre de 2006, mediante el cual se declaró como estado de emergencia nacional la situación generada por el incendio, confirmó lo señalado sobre la magnitud del siniestro y sus consecuencias. La emergencia suscitada por el incendio exigió una intervención oportuna y efectiva por parte de las autoridades estatales, tal como se dio; prueba de cual fue lo expuesto por los funcionarios de ICAA a funcionarios de la Defensoría en reunión e inspección realizadas el 1 de marzo del 2007 y todas las acciones realizadas por el Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud y el Cuerpo de Bomberos. Ello debe destacarse, sin dejar de lado, la obligación sobre la que como se señaló supra fueron omisos, a saber, de cumplimiento con la normativa previo al siniestro.

El 16 de diciembre del 2006 el Ministerio de Salud procedió a girar a la citada empresa orden sanitaria

mediante la cual revocó el permiso sanitario de funcionamiento y se dispuso el cierre de las actividades y procesos de la planta; asimismo, se le ordenó presentar un plan para la recolección, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos producto del incendio y además, le solicitó presentar un plan de evaluación ambiental de las áreas afectadas a fin de cuantificar los daños producidos por la contaminación del suelo, aire y cuerpos de agua.

Si bien es cierto, el actuar del Estado costarricense en la atención de la emergencia analizada evidencia un gran esfuerzo pese a las limitaciones existentes, aún no se puede hablar de un cumplimiento total. No consta en esta Defensoría informe de campo que demuestre el cumplimiento efectivo de cada uno de los planes de recolección, tratamiento y disposición final de desechos y sólidos productos del incendio, ni de la evaluación ambiental de daños solicitada, lo cual forma parte de las etapas de limpieza y confinamiento efectivos, así como tampoco de la vigilancia de los efectos a largo plazo; de todo lo cual es definitivamente requerido un pronunciamiento oficial.

En relación con los fondos de contingencia para atender la emergencia, el Ministerio del Ambiente y Energía en consideración a los gastos incurridos por instituciones del Estado, remitió la información correspondiente a la Procuraduría General de la República para la interposición de formal demanda contra la empresa Químicos Holanda. La Defensoría se mantendrá pendiente de los resultados de dicha gestión.

“Es fundamental que las autoridades de todas las instancias públicas involucradas, realicen visitas y análisis periódicos en la zona donde se presentó el incidente, con el fin de determinar si es factible que en el largo plazo, se presenten situaciones de riesgo para la población y para los recursos naturales en la zona.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

Por último, debe mencionarse que mediante acuerdo N° 2007-177 el ICAA procedió a revocar el acuerdo 80121 en cuanto a su zona de limitación y recomendaciones de regulación de uso del suelo y, a determinar ahora la ubicación topográfica de la zona de protección restringida del acuífero y establecer las restricciones de uso del suelo en ella. Asimismo, procedió a señalar medidas de protección del acuífero en las zonas aledañas a la zona restringida y, a tomar otra serie de medidas para proteger las fuentes, todas las cuales constan en el acuerdo de cita y son vinculantes de conformidad con el análisis realizado por esa misma institución. La Defensoría comparte en todos sus

extremos lo acordado por ICAA y también insta a las Municipalidades que se ubican en las zonas de alta, media y baja vulnerabilidad a que implementen dicho acuerdo en los planes reguladores.

En consideración del análisis anterior, la Defensoría recomendó a la Municipalidad de Limón y demás instituciones relacionadas con la protección del acuífero Moín:

- a. Limitar el uso del suelo en la zona de protección restringida de las nacientes de Moín y en las zonas aledañas.
- b. Realizar todas las gestiones necesarias para proteger las fuentes de abastecimiento de agua potable, realizar un análisis de riesgo de las industrias establecidas en la zona de influencia directa de las fuentes, conformar la Comisión Regional de Control Ambiental de la Región Atlántica para garantizar la observancia de las restricciones de uso del suelo y dar seguimiento a la aplicación de las medidas definidas.
- c. Ordenar la construcción inmediata de la planta de tratamiento para asegurar la calidad del agua-
- d. Mantener un control estricto por parte de las Áreas de Salud, del funcionamiento de las actividades que pueden representar en la zona donde sucedió el incendio un riesgo para la salud de la población.
- e. Implementar el plan de prevención y atención de emergencias en industrias químicas previsto para reducir el riesgo de que situaciones como la analizada se presente de nuevo.

Concretamente, a la Comisión Interinstitucional creada para atender la emergencia en Químicos Holanda, se le recomendó:

- a. Realizar una valoración técnica de la zona donde se generó la emergencia con el fin de determinar el grado de cumplimiento con los planes de recolección, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos producto del incendio.
- b. En caso de haberse cuantificado los daños, interponer las acciones judiciales correspondientes con el fin de lograr la indemnización correspondiente y proceder a las reparaciones.
- c. Realizar un estudio detallado de todos los establecimientos industriales en el sector que manipulan sustancias tóxicas y peligrosas en cuanto a cumplimiento con la normativa, y también una valoración técnica de dichos establecimientos que

permita determinar la conveniencia de su ubicación en el lugar a fin de prevenir daños futuros.

La Defensoría identificó en el caso en cuestión, varias actuaciones de las instituciones del sector público involucradas contrarias a los principios del Buen Gobierno; específicamente, no observó el ordenamiento jurídico aplicable al desarrollo urbano e industrial ni el relacionado con la protección del recurso hídrico y el resguardo de la salud. Asimismo, encontró acciones opuestas al principio de Buen Gobierno como es el de Transparencia en tanto la decisión de instalación de la industria en el lugar (y posiblemente la de otras industrias) no estaba fundada en criterios técnicos y también acciones adversas al principio de Efectividad y Eficiencia en tanto se descuidó el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y por último, desconoció el principio de Respuesta a las Necesidades al no responder en forma oportuna y eficiente a las necesidades de la población de protección de recursos fundamentales para la vida.

2. El derecho a un medio ambiente sano, la salud y el bienestar comunal: una decisión de Buen Gobierno.

El Cierre Técnico del Relleno Sanitario de Río Azul

El relleno sanitario de Río Azul entró en funcionamiento a principios de la década de 1970 con lo que se consideraba, aparentemente un procedimiento modelo en la disposición de desechos sólidos. No obstante, factores como la crisis socioeconómica de finales de esa década e inicios de los años ochenta, el alto incremento en la generación de basura debido al crecimiento demográfico no planificado en el Gran Área Metropolitana, junto con cambios en el manejo y tratamiento de los desechos en el relleno, llevaron a que Río Azul se convirtiera en un botadero de basura a cielo abierto. Esto trajo consigo consecuencias muy perjudiciales para las comunidades aledañas al relleno en lo que respecta a aspectos sanitarios, ambientales, sociales y políticos. El problema de contaminación ambiental por el deficiente manejo integral de los desechos sólidos en el país alcanzó tal grado que el 14 de mayo de 1991, mediante decreto ejecutivo N° 20429-S-MIRENEM, éste fuera declarado emergencia nacional.

Como resultado de esta situación, en mayo de 1993, se ordenó el cierre de Río Azul para el 22 de diciembre de ese año. Esta fecha de cierre fue pospuesta al 22 de abril de 1994, luego al 8 de mayo de ese mismo año y posteriormente, mediante decreto ejecutivo N° 23315-S-MIRENEM del mes de mayo de 1994, se autorizó la operación del relleno por un período de doce meses. En este período la administración del relleno

estaría a cargo del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Emergencia, a efectos de ejecutar el cierre técnico del mencionado relleno.

Durante todo este período, Río Azul llegó a recibir más de 1.100 toneladas diarias de desechos sólidos de todo tipo. 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. Continuó operando bajo la administración del Ministerio de Salud y la Comisión de Emergencia, mediante la denominada Unidad Ejecutora de Río Azul, hasta mayo del año 2000. A partir de ese momento, con el decreto ejecutivo 27781-S, se trasladó la administración del sitio a las Municipalidades de La Unión y Curridabat, las cuales conformaron la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) para que asumiera la administración del relleno y velara por su adecuada operación y cierre técnico.

Desde el 26 de octubre de 1995, fecha en que se emitió el Informe Final del expediente 290-03-95, respecto a la operación del relleno sanitario de Río Azul, la Defensoría ha venido resaltando la necesidad de que se proceda con las obras de cierre técnico del relleno y de que se desarrollaran políticas adecuadas en busca de un óptimo tratamiento y disposición final de los desechos sólidos en el país.

Al respecto, la Defensoría ya en 1996, 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 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 el que los gobiernos locales reiteradamente aparecen como los infractores de las normas de salud que rigen el manejo y disposición final de los desechos, los cuales no recibían ningún tipo de tratamiento, con el consecuente riesgo para la salud de la población.

La Defensoría continuó realizando esfuerzos, durante el período 1997-98, para convertir 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. Asimismo, se insistió en la necesidad de dar trata-

miento especial a los desechos hospitalarios y a los desechos industriales peligrosos. Luego, en el Informe Anual de Labores de la Defensoría del período 1998-99 se refleja un avance en manejo y disposición de desechos sólidos debido a 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.

En el Informe Anual de Labores del período 2000-2001, nuevamente se insiste en la importancia del adecuado manejo de los desechos sólidos, afirmándose que *“es necesario indicar que la solución del problema de la basura en Costa Rica concierne a todos las y los habitantes del país y, por lo tanto, es necesario que se construyan más rellenos sanitarios a lo largo del territorio nacional, además de que exista una campaña seria y constante de reciclaje, en donde la ciudadanía aprenda a generar menos desechos y a reutilizar aquellos productos que estén en buenas condiciones.”*

En el 2004 el tema de los desechos sólidos fue nuevamente tema prioritario en el Informe Anual 2003-2004, estableciéndose claramente la posición de la Defensoría frente a esta problemática y sus efectos negativos sobre el ambiente y la salud de la población:

“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.”¹¹

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.¹² De hecho, en Costa Rica se presentaron durante el año 2003, según datos de la Organización Panamericana de la Salud, 264

¹¹ 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.

¹² Organización Panamericana de la Salud, www.paho.org/Spanish/SHA/be_v21n2-casos.htm.

casos confirmados de dengue y 69 casos de dengue hemorrágico.¹³

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.¹⁴

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 neurosicológicos, 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.¹⁵

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.*

El surgimiento de empresas especializadas en la materia y su contratación por parte de la Administración para el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, como se indica en los párrafos anteriores, ha sido esencial para un más adecuado manejo de los desechos, en general, y para la ejecución de las obras de cierre técnico de Río Azul en particular.

Las obras de cierre técnico son indispensables para poder garantizar que los desechos acumulados en el relleno no generen problemas sanitarios o contaminación ambiental. Dichas obras comprenden, principalmente: el manejo y control efectivo de los lixiviados y su tratamiento en una planta diseñada para ese fin; la canalización y disposición adecuada de las aguas pluviales; el control y la explotación del gas metano generado por la descomposición de los desechos, el control y estabilización de taludes, y; el cierre perimetral del relleno.

Estas obras son las que durante mucho tiempo no se llevaron a cabo, lo cual generó problemas sanitarios y ambientales y son la diferencia entre un simple vertedero o botadero de basura y un verdadero relleno sanitario. El manejo y control efectivo de los lixiviados comprende la construcción de las tuberías y drenajes necesarios para dirigir los lixiviados a la planta de tratamiento, lo cual finalmente eliminó la descarga directa de los mismos, junto con las aguas pluviales, a la quebrada Churrucá.

¹³ Organización Panamericana de la Salud, www.paho.org/English/AD/DPC/CD/dengue-case-2003.htm.

¹⁴ Organización Panamericana de la Salud, <http://www.paho.org>

¹⁵ Defensoría de los Habitantes, Informe Anual de Labores 1995-96, p.69.

Por su parte, el control y la explotación del gas metano, no solo evita que se presenten posibles situaciones de peligro, dado que el gas es inflamable, sino que por esta misma característica del gas, el mismo es aprovechado para la generación de electricidad. Las obras de control y estabilización de taludes son necesarias para evitar que se den avalanchas de lixiviados, material y desechos, como las que frecuentemente se daban en el sitio anteriormente. Finalmente, el cierre perimetral proporciona seguridad al sitio, evita el ingreso de personas no autorizadas y elimina la posibilidad de invasiones en los terrenos del relleno. Durante este proceso de seguimiento al relleno sanitario de Río Azul, la Defensoría siempre ha insistido y realizado gestiones en busca de que efectivamente se ejecute el cierre técnico del mismo, lo cual implica también la búsqueda de una nueva opción para la disposición final de los desechos sólidos para los Municipios que los depositan en ese lugar.

Desde 1994, se ha ordenado el cierre relleno de Río Azul en varias ocasiones, pero cada vez que vencía el plazo indicado para el cierre, el mismo continuaba funcionando por una u otra justificación, a pesar de saber que la vida útil del relleno había expirado. La última decisión de extender el funcionamiento del relleno, con miras a cumplir con el cierre técnico y lo establecido en los votos de la Sala Constitucional que ordenaban el cierre del relleno, se dio mediante el Convenio de Cooperación ente el Ministerio de Salud, las Municipalidades de Curridabat y de La Unión, y la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) para el Cierre Técnico y Operación del relleno sanitario de Río Azul. Este convenio autorizó la operación del relleno por un período de 18 meses a partir de la fecha de refrendo por parte de la Contraloría, a saber, el 31 de enero de 2006. Por lo tanto, el relleno tenía autorización para funcionar hasta el 31 de julio de 2007.

El Ministerio de Salud, ante la proximidad de la fecha de finalización del convenio de cooperación, y en busca de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Constitucional, comenzó un proceso de valoración de la situación del relleno y del cumplimiento del citado convenio por parte de FEDEMUR, dado que dicha Federación argumentaba que el relleno podría operar por dos años más. El Ministerio de Salud solicitó la participación y cooperación de la Defensoría en este proceso, con el fin de acompañar y asesorar, en lo que correspondiera, al Ministerio en la toma de decisiones respecto al futuro del relleno sanitario de Río Azul.

En este sentido, la Defensoría participó activamente en el proceso, en inspecciones como la que se realizó para evaluar el riesgo de deslizamiento de la ladera sur del relleno sanitario, por ejemplo; así como en numerosas reuniones y sesiones de trabajo con el

Ministerio de Salud y otras instituciones, en las cuales siempre se continuó insistiendo en la necesidad de ejecutar efectivamente el cierre técnico, en lugar de extender su operación por más tiempo a pesar de que ya se había determinado que había llegado al fin de su vida útil.

Otra problemática relacionada con la operación del relleno en el que la Defensoría jugó un papel relevante fue la atención y el seguimiento dado a los recuperadores de desechos que realizaban su labor en Río Azul. Esta Defensoría atendió a los recuperadores organizados del relleno y realizó gestiones ante diversas instituciones del Estado, como el IMAS y el propio Ministerio de Salud; para velar por que se les brindaran las mejores condiciones y oportunidades de trabajo, capacitación y ayudas posibles para encontrar una fuente distinta para ganarse el sustento.

Durante este proceso que llevó a la decisión de cesar la operación del relleno sanitario de Río Azul, el cual cerró sus puertas definitivamente el día 31 de julio de 2007, el Ministerio también realizó otras acciones, en las que también participó la Defensoría de los Habitantes, junto con muchos otros sectores, y organizaciones públicas y privadas. Entre estas acciones se encuentran la elaboración del Plan Nacional de Manejo de Residuos Sólidos y la elaboración de un proyecto de ley para el Manejo Integral de Residuos Sólidos. Este proyecto de ley representa un paso de la mayor importancia para que el Estado costarricense finalmente pueda desarrollar el marco legal, las políticas y las acciones necesarias para dar un manejo realmente integral a los residuos sólidos en el país, punto sobre el cual la Defensoría ha insistido por años. En vista de lo anterior, esta Defensoría insta a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo a darle el mayor impulso posible a la discusión y aprobación de este proyecto de ley.

Con la decisión de cerrar las puertas del relleno sanitario de Río Azul, para proceder a la ejecución final de las obras del cierre técnico y dar comienzo el período de pos-cierre del mismo, el Ministerio de Salud, particularmente la señora Ministra de Salud en quien recajó la responsabilidad de tomar esa decisión, finalmente ha mostrado una mejora considerable en cuanto a la efectividad y eficiencia en la gestión de la política pública en lo que respecta al manejo integral de los residuos sólidos en general, y a la situación específica del relleno sanitario de Río Azul.

Durante muchos años, el Estado -particularmente el Ministerio de Salud-, no había sido ni efectivo ni eficiente en la gestión de una política pública en torno al tema del manejo, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos en el país. De hecho, durante mucho

tiempo no se gestionó una política pública que buscara enfrentar y dar solución real a la problemática política, económica, social, sanitaria y ambiental que planteaba la disposición de los desechos sólidos en Río Azul, así como en muchos otros vertederos municipales de desechos sólidos a lo largo y ancho de Costa Rica.

La decisión de cerrar las puertas del relleno sanitario de Río Azul, así como la elaboración del Plan Nacional de Manejo de Residuos Sólidos y del proyecto de ley de Manejo Integral de Residuos Sólidos, representan en este sentido un paso adelante en el tema, por parte del Ministerio de Salud, lo cual se encuentra acorde con los principios de Buen Gobierno que deben regir la actuación de todas las instituciones del Estado.

3. Una experiencia poco efectiva de co-manejo de áreas protegidas:

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional

El Refugio Nacional de Vida Silvestre de Ostional fue creado mediante el Transitorio Único de la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre número 6919 del 17 de noviembre de 1983, siendo legalmente ubicado en esos momentos en los doscientos metros de la zona Marítimo Terrestre que se extiende desde la margen derecha de la desembocadura del Río Nosara hasta Punta India en el cantón de Santa Cruz y Nicoya.

Se ratifica en el Transitorio Primero de la Ley número 7317 de Conservación de la Vida Silvestre del 30 de octubre de 1992, estableciendo la ubicación del Refugio en los doscientos metros de la zona marítimo terrestre que se extiende desde punta India hasta punta Guiones, cantón de Nicoya, provincia de Guanacaste. Por último, el Decreto Ejecutivo número 22551-Mirenem incorporó como extensión el sector de aguas costeras en una franja de tres millas marítimas.

En el año de 1990 se promulga el decreto número 28203-MAG-INCOPECA-MINAE, mediante el cual se le otorga a la Asociación de desarrollo Integral de Ostional el derecho a aprovechar como única entidad autorizada para la recolección de huevos para su comercialización, basados en una serie de regulaciones que garanticen la protección y supervivencia de la especie.

El día 9 de octubre del 2002, se aprobó la Ley de Protección, Conservación y Recuperación de las Poblaciones de Tortugas Marinas, la cual en su artículo 4 declara de interés eco-turístico el ecosistema de anidamiento y desove de las tortugas marinas en la playa de Ostional. Así se consolida el objetivo de creación del Refugio, sea la necesidad de proteger los sitios de anidamiento de las tortugas lora, ya que las

particulares condiciones geográficas del sitio de que se trata hacen posible la anidación de estos animales marinos.

En el 2003 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió el pronunciamiento 2003-08742 donde reconoce que el Refugio es Estatal, ya que existen tres categorías siendo ellas estatal, privada y mixta, se tenía duda sobre la naturaleza jurídica de que se trataba, de esta forma al reconocerse como estatal, no es posible autorizar, actividad alguna que no tienda a su protección e investigación, lo cual contribuyó de alguna manera a la gobernabilidad del área.

Según lo establece el artículo 84 del Reglamento a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, los Refugios Estatales son aquellos en los que las áreas declaradas como tales pertenecen en su totalidad al Estado. Su administración corresponderá en forma exclusiva a la Dirección General de Vida Silvestre misma que forma parte integral del Sistema Nacional de Área de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía. Establece la Ley Forestal, 7575, que en estas áreas silvestres el Estado podrá autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, siendo estas las únicas labores permitidas. Los Refugios Nacionales de Vida Silvestre constituyen parte del Patrimonio Natural del Estado, según lo define el artículo 13 de la Ley Forestal 7575 de 1996. Establece también que el Ministerio de Ambiente y Energía administrará ese Patrimonio y que estos terrenos serán inembargables e inalienables, su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por esos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y por tanto la invasión como la ocupación de ellos será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.

Las Tortugas Marinas tienen un ciclo de vida completo, pasan más de un 90 por ciento de su vida en el mar, el otro 10 por ciento corresponde a la etapa terrestre, la cual está relacionada a la reproducción, por lo que a pesar de ser una etapa corta, es de gran importancia para su sobrevivencia. En la fase terrestre ocurre el proceso de anidación y el desarrollo de los huevos para producir las generaciones que perpetuarán la especie.

El proceso de anidación sigue un patrón estereotipado, la tortuga sale del mar deposita sus huevos en la arena y regresa al mar, uno de los aspectos cruciales en el proceso de anidación es la selección del sitio donde depositarán los huevos. Debido a que la tortuga no ejerce ningún cuidado parental, el éxito de la incubación va a depender totalmente de la calidad del huevo y del sitio donde la hembra coloque el nido. Si

la tortuga es afectada en el proceso, va a regresar al mar y posiblemente va a buscar otro sitio, tal vez no el más adecuado para su nido. El nido va a desarrollarse exitosamente si las condiciones de humedad, temperatura y aireación son óptimas, de tal suerte que es de suma importancia que las tortugas pueden anidar sin ningún tipo de disturbio para que la selección del sitio de anidación sea el adecuado y no se altere la proporción natural de sexos.

El atractivo que ofrecen las playas para la realización de actividades de interés turístico ha promovido el desarrollo de las mismas en función de crear infraestructura para el hospedaje y disfrute de los turistas. Los principales problemas se relacionan al uso de las áreas de anidación con construcciones, el desvío de las corrientes de agua y flujo natural del agua en el suelo y al uso de la iluminación. Las tortugas marinas adultas reaccionan negativamente a la luz. Evitan salir en lugares iluminados. Se asustan y se devuelven al mar si son alumbrados en algún momento antes de iniciar la ovoposición, por su parte los neonatos al salir del nido, si las condiciones no son las necesarias, se desviarán y se perderán.

En vista de lo dicho es claro que cualquier afectación del medio ambiente atenta claramente contra el proceso biológico de las tortugas lora, lo que determina la importancia y justificación científica del Refugio, sabiendo que dicho Refugio tuvo en su momento y lo tiene ahora como objetivo principal proteger los sitios de anidamiento de las tortugas lora, en las playas de Ostional, Pelada y otras, debido a que las particulares condiciones geográficas del sitio en cuestión hacen posible la anidación de tales animales marinos, cuyas poblaciones según las listas de la Convención CITES se encuentran en peligro de extinción, lo que determina la importancia a nivel no sólo nacional, sino internacional, de otorgar a dicho Refugio una protección extrema, prolongada y ordenada en el tiempo.

El Refugio es una figura jurídica muy singular, sin embargo en el campo presenta una problemática social, legal y naturalmente muy complicada, debido a la existencia de diferentes actores conviviendo, en una zona de una protección amplia. Siendo un refugio de naturaleza Estatal conviven comunidades organizadas que dependen en gran medida de los productos naturales, las tortugas, tanto científicos como autoridades que dependen de los mismos productos, esta situación genera una problemática muy difícil de manejar, que ha llevado a la tarea de tratar de realizar diagnósticos del entorno que permita determinar las problemáticas y posibles soluciones.

De esta forma la Defensoría de los Habitantes a partir de 1998 cuando recibió una queja sobre el mal funcio-

namiento del Refugio, y después de emitir un informe final número DHR-05846-99 del 30 de junio de 1999, donde claramente se recomendó la atención oportuna para lograr un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pues fue el enfoque que en su momento se le diera a la denuncia presentada. En este año de labores nos hemos abocado a trabajar en forma conjunta con los diferentes actores tratando de lograr orientar los esfuerzos de unos y otros con el objetivo de salvaguardar el refugio. De esta forma, la Defensoría emitió una serie de recomendaciones, siendo algunas las de mayor relevancia, las siguientes:

- Realizar las gestiones necesarias y pertinentes para dotar de mayor personal al área de Conservación Tempisque, y que dichos funcionarios sean destacados en el Refugio.
- Fortalecer la labor que realiza el personal del Refugio mediante la asignación de mayor presupuesto y recursos.
- Constituir la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
- Demarcar el Refugio

Para dar seguimiento a las recomendaciones, se ha llevado a cabo innumerables reuniones, inspecciones, participaciones activas, coordinaciones y otras actividades se han realizado visitas al refugio, por parte de la Defensora, el Defensor Adjunto y por el Fiscal General, entre otros muchos funcionarios, con los cuales que poco a poco han logrando el acatamiento no solo de las recomendaciones de la Defensoría, sino también la atención de nuevas formas de adopción de la problemática.

Se ha trabajado en forma conjunta con todos los actores participantes, autoridades, denunciantes, sociedad civil, científicos y otros, de la problemática del refugio y se puede concluir que los obstáculos para la administración adecuada o lo que podríamos llamar un Buen Gobierno, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Interpretación errónea de la categoría de refugio.
- Creación del refugio sin tomar en cuenta las comunidades
- Falta de delimitación terrestre y marina
- Visualización del Ministerio de Ambiente y Energía como un intruso
- Limitaciones operativas, en cuanto a instalaciones, personal, vehículos, combustible, equipo

- Presión por tierras, ocupación, precarismo, venta ilegales
- Escasas fuentes de trabajo
- Alto crecimiento demográfico de la zona
- Poco respaldo institucional para la toma de decisiones
- Falta de información para la toma de decisiones.
- Desarrollo de infraestructura dentro y fuera del refugio
- Pesca ilegal
- Comercio ilícito de huevos
- Corta de vegetación en terrenos dentro del refugio
- Corta de árboles y pérdida de áreas boscosas
- Contaminación
- Auge del turismo
- Movimientos de tierra en terrenos de fuertes laderas
- Mortalidad de tortugas por causa de pesca no adecuada

Todos los aspectos indicados dejan entrever la urgencia de trabajar oportunamente en el refugio, cuya importancia no solo natural, científica, sino social es evidente; es necesaria una actitud responsable por parte del Estado en la atención de los distintos factores y las inquietudes de los actores que intervienen en el refugio, que permitan mantenerlo, mejorarlo y crear un ejemplo de organización en la protección de un recurso tan valioso.

A lo largo de este año de trabajo se conformaron dos comisiones que atienden puntos concretos de la problemática indicada, una de ellas de carácter general y otra más puntual donde se ejecuta concretamente la elaboración del plan de manejo de la zona.

Los Puntos sobre los cuales se está trabajando son los siguientes:

- Implementar el plan de protección y control
- Plan de manejo del sector marino
- Regulación de la actividad pesquera
- Patrullaje marino
- Catastro de las tierras del refugio
- Regular los servicios de visitación dentro del refugio

- Conformar el grupo de vigilantes
- Apertura de un puesto en el sector de Guiones
- Mayor personal
- Mejorar las relaciones con las oficinas del Ministerio Público.

La comisión de carácter general se ha abocado a la elaboración de una ruta de trabajo que permita delimitar y abordar en forma puntual problemáticas concretas, la coordinación de la comisión le compete al Ministerio de Ambiente y Energía y no ha sido muy oportuna. La comisión donde se atiende la elaboración del plan de manejo, ha trabajado en forma lenta, y se requiere una mayor participación de técnicos interesados en el tema y vecinos de la comunidad. Existe también una tercera comisión denominada Cimaco, cuyo objeto es integrar a todos los actores sociales de la comunidad y tratar de tomar decisiones en forma consensuada, no se encuentra legalmente constituida.

Actualmente el trabajo se perfila en dar seguimiento a los siguientes temas:

1. Solicitud de participación en la comisión que ventila la elaboración del plan de manejo de miembros de la Asociación Cívica de Nosara. Gestión ante la Municipalidad correspondiente para conocer la situación del Plan Regulador.
2. Verificación de la situación del Convenio BID-CATASTRO, el que esta registrando la información necesaria para delimitar apropiadamente el refugio.
3. Capacitación de los funcionarios y sociedad civil, en diversos temas.
4. Coordinación de operativos a nivel central para efecto de desalojos oportunos.

4. Actividades de alto riesgo en medio ambiente y salud: funcionamiento de estaciones expendedoras de combustibles.

En la investigación de los muchos expediente que ha conocido esta Defensoría desde sus inicios, ha existido un problema grave por la falta de planificación urbana y la emisión de reglamentos permisivos que autorizan actividades de alto riesgo, así catalogadas de acuerdo con la normativa vigente, contiguo a casas de habitación, lo que resulta en una violación al derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación, además del derecho a la salud.

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio debido al accidente ocurrido en el año

2006 en la Estación de Servicio Shell en Escazú, con el fin de conocer las medidas de seguridad y de emergencia que se tienen en estos sitios¹⁶, que se cumpla con la normativa vigente, y la necesidad de implementar mayores controles en todas las gasolineras del país.

De no tener controles estrictos sobre esta actividad sobre sus medidas de seguridad, el riesgo de su operación va en detrimento de la salud, la seguridad y la vida misma de las y los habitantes que utilizan los servicios de las gasolineras y de quienes interactúan con su entorno. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo, en los últimos quince años, a través de sus informes finales y anuales, ante la Asamblea Legislativa, la falta de controles y reglas claras en las instituciones encargadas de velar por la salud de la población y la conservación del medio ambiente.

Como resultado de la investigación de oficio a la que se hace referencia, la Defensoría pudo constatar los siguientes hechos:

1. Que luego del accidente ocurrido en la estación de servicio Shell en Escazú, las instituciones involucradas implementaron una serie de medidas tendientes a inspeccionar todas las gasolineras del país y exigir el cumplimiento de la normativa nacional.
2. Que la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles del Ministerio del Ambiente y Energía, a pesar de contar con poco personal para la realización de controles en las estaciones de servicio, ha cumplido con la tarea de inspeccionar este tipo de establecimiento, con la colaboración del Ministerio de Salud y del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros.
3. Que las instituciones involucradas están realizando una serie de acciones tendientes a mejorar la seguridad de las estaciones de servicio, como por ejemplo, el programa de capacitación en materia de seguridad para personal de pista de las estaciones de servicios, talleres de estudio de la situación real de los expendios, entre otros.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera que, pese a los avances de las medidas adoptadas por el grave accidente acaecido en Escazú, las instituciones competentes deben estar vigilantes, en todo momento, del seguimiento de la operación de las gasolineras del país, con el fin de que presenten los planes de salud ocupacional, de atención de emergencias y de manejo de desechos al Ministerio de Salud,

para los efectos de control y vigilancia. En este tipo de actividad, es sumamente necesario extremar medidas de seguridad en cuanto al manejo de desechos y la eliminación de las aguas residuales, las cuales tienen residuos de hidrocarburos que pueden contaminar las fuentes de agua cercanas.

Independientemente a que este tipo de actividad cuente con un reglamento específico, sí es claro las exigencias que debe requerir el Ministerio de Salud, por lo que se considera que los controles que debe ejercer esta institución, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Energía, deben ser estrictos y se debe verificar, periódicamente, que el funcionamiento sea el adecuado y no esté generando ningún tipo de contaminación ni amenaza a las y los habitantes de la zona y el medio ambiente. Al respecto, el Reglamento sobre Higiene Industrial señala:

“Artículo 22: Ningún establecimiento podrá funcionar si constituye un elemento de peligro, insalubridad o incomodidad para la vecindad, ya sea por las condiciones de manutención de su local, por la forma o sistemas que emplea en la realización de sus operaciones, para la forma en que emplea para eliminar los desechos, residuos o emanaciones resultantes de sus faenas o por los ruidos que produce su operación.”

Artículo 23: Los establecimientos industriales que funcionen antirreglamentariamente o que constituyan peligro, incomodidad o insalubridad para su personal o la vecindad, podrán ser clausurados por la autoridad de salud y en todo caso, sus propietarios y administradores quedan obligados a cumplir las órdenes e instrucciones de la autoridad de salud conducente a poner fin o mitigar la insalubridad o molestia que producen.”

Sin embargo, considera esta Defensoría, que uno de los puntos más delicados en cuanto a las medidas de seguridad y planes de emergencia, en caso de un accidente, además de una posible contaminación del medio ambiente que afecte la salud de las y los habitantes, es la ubicación de las gasolineras. Lamentablemente, la normativa vigente, permite que esta actividad esté ubicada contiguo a casas de habitación. La mayoría de las denuncias relacionadas con estaciones de servicio se refieren a las molestias propias de esta actividad que afectan a sus vecinos, debido a la cercanía –peligrosa– existente entre la gasolinera y las viviendas.

Por lo tanto, se estima que tanto el Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y

¹⁶ Expedientes número IO-22396-23-2006 y 13789-2007, informe final con recomendaciones oficio número 02934-2008-DHR del 27 de marzo de 2008.

Comercialización de Hidrocarburos, DE-30131, como los planes reguladores de los cantones, deben modificarse para que integren disposiciones más estrictas en relación con la ubicación de estaciones de servicio y que se especifique que éstas no podrán instalarse contiguo a casas de habitación, independientemente de la zona es donde se establezcan, debido a que la actividad puede ser de alto riesgo en caso de un accidente, además de las molestias que trae consigo una gasolinera.

Tomando en consideración el “principio precautorio”¹⁷ o “principio de la evitación prudente”, el cual está contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, la Defensoría considera necesario que el Estado debe procurar que el funcionamiento de actividades peligrosas y molestas se encuentren en zonas adecuadas y que no pongan en riesgo la vida y la salud de la población cercana. De acuerdo con lo anterior, es criterio de esta Defensoría, que el desarrollo industrial y comercial del país reúne condiciones tales que debe considerarse la posibilidad de que el Poder Legislativo emita una ley específica sobre el funcionamiento de industrias de alto riesgo, donde se establezca requisitos de ubicación para la protección de las zonas residenciales que, al pasar de los años, se han convertido en zonas comerciales e industriales pero en las cuales, todavía habita mucha gente que se ve perjudicada con este tipo de actividad.

Es necesario destacar la importancia de la ubicación de una industria, la cual debe contar con previo visto bueno de las municipalidades, en caso de que cuenten con plan regulador urbano y donde se indique, permiso del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Además, debe guardar un retiro de 6 metros con las colindancias, como mínimo.

En relación con el problema de ubicación de las estaciones de servicio, en meses pasados, la Defensoría de los Habitantes presentó una coadyuvancia ante la Sala Constitucional¹⁸, en apoyo a un grupo de habitantes¹⁹, en contra del Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, Decreto Ejecutivo número 30131-MINAE-S, publicado en La Gaceta No. 43 del 1 de marzo de 2002, debido a que esta normativa afecta el derecho a la vida y a la salud de la población en

el sentido de que las estaciones de servicio pueden ser construidas contiguo a casas de habitación. No obstante lo anterior, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción, sin embargo, esta institución desea insistir en este punto, con el fin de que las autoridades del Ministerio del Ambiente y Energía, principalmente, procedan a estudiar una posible reforma a este reglamento, con el fin de proteger el derecho a la vida y a la salud de las y los habitantes.

En este momento, es un reto mayor solucionar el problema de zonificación, ya que las industrias o comercios existentes se encuentran consolidadas, y a menos de que se presenten problemas graves y/o accidentes con ésta, no se podrá reubicar la actividad. Pero, considera la Defensoría de los Habitantes, que las entidades públicas correspondientes, especialmente el Ministerio de Salud, el MINAE y las municipalidades, deben procurar que no se autoricen industrias o comercio, como lo son las Estaciones de Servicio de Combustibles, a una distancia mínima de zonas residenciales –la que habría que definir– y que, algo que ha sucedido frecuentemente, no se autorice la construcción de residenciales y viviendas en las cercanías de las industrias o comercios existentes, en procura del bienestar de la población. Asimismo, hay que tomar en consideración el área de influencia inmediata de una actividad industrial o comercial peligrosa para que no existan, ni se autoricen, construcciones incompatibles con éstas.

Con lo anterior no se quiere decir que una industria o comercio, al estar apartada de poblaciones, esté exenta de contaminar el ambiente o generar daños a la salud pública, pero hay implicaciones directas y molestias de ciertas actividades que, aunque cumplan con la normativa y los requisitos necesarios, van a generar problemas en la población, como por ejemplo, olores comunes de una actividad, partículas en suspensión y otras emisiones. La experiencia en el país en explosiones de distinto origen y naturaleza ha demostrado lo destructiva que puede resultar, por ejemplo la explosión de un solo cilindro de gas de uso doméstico y cuando, en caso de accidente, se ven involucrados varios cilindros, el poder destructivo y el factor riesgo se incrementa considerablemente, como también, multiplicando proporciones, sucede con las estaciones de servicio de combustible.

De acuerdo con lo anterior, se estima que en los planes reguladores se debe considerar las antiguas áreas residenciales para no permitir la construcción de nuevas actividades, más cuando se trata de una industria. Siempre se debe tener presente la ubicación de casas de habitación antes de otorgar permisos de construcción a una nueva actividad que puede resultar dañina a la salud de las personas. A pesar de la expansión ur-

¹⁷ “Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

¹⁸ Expediente de la Sala Constitucional 07-007194-0007-CO.

¹⁹ Expediente número 888-23-2007

banística y que las zonas cambien de uso, no se debe descuidar a la población que reside en el lugar, más cuando la salud está por encima de cualquier actividad comercial o industrial, tal y como lo ha reiterado la Sala Constitucional en múltiples ocasiones.

En esta investigación de oficio, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio del Ambiente y Energía, estudiar la posibilidad de modificar el Reglamento para la Regulación del Sistema de Almacenamiento y Comercialización de Hidrocarburos, para evitar la construcción de nuevas estaciones de expendio de combustible a contiguo casas de habitación, así como incluir medidas de seguridad más rígidas. En caso de que se esté estudiando una reforma, invitar al Ministerio de Salud, Cuerpo de Bomberos y Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), para que emitan sus criterios técnicos al respecto y apoyen en la elaboración de un nuevo reglamento para que las regulaciones que se dicten sean las mejores, a partir de la experiencia de los diferentes actores en la materia. Además, realizar periódicamente, inspecciones de control y vigilancia de las estaciones de servicio, para verificar las condiciones generales de éstas y que cumplen con la normativa vigente, sobre todo, en materia de seguridad. Asimismo, señalar si ya se está utilizando las “Minutas de Calificación” en todo el país y el resultado del plan piloto que se estaba implementando. Y finalmente, realizar las acciones correspondientes para dotar del personal necesario a la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustibles, con el fin de que realicen satisfactoriamente sus tareas diarias y puedan tener el control adecuado del funcionamiento de las estaciones de servicio.

Al Ministerio de Salud se le recomendó realizar un estricto control de las estaciones de servicio existentes, en coordinación con el MINAE, para que cumplan con el plan de gestión ambiental y planes de respuesta en casos de emergencia, entre otros requisitos, en cumplimiento de la normativa nacional. De ser posible, elaborar un cronograma de actividades, por región de salud, para la inspección de control y vigilancia de las gasolineras. Además, se le recomendó, realizar una revisión exhaustiva, en coordinación con instituciones relacionadas con el tema, de la normativa relativa al control y manejo de productos peligrosos.

Finalmente, se le recomendó a la Dirección de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, comunicar a esta Defensoría sobre el resultado obtenido del programa de capacitación en materia de seguridad dirigido al personal de pista de las estaciones de servicio propuesto, así como si ya se pudo construir el “Simulador de emergencias de estaciones de servicio” para la Academia Nacional de Bomberos, además de

colaborar con el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía en los programas que se realicen para mejorar la seguridad en las estaciones de servicio.”

Actualmente, la Defensoría de los Habitantes se encuentra en la fase de seguimiento de las recomendaciones giradas a las diferentes instituciones. Valga señalar, que esta institución se encuentra muy satisfecha con el informe de cumplimiento emitido por la Dirección de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, que indica que ya fue diseñado un curso teórico práctico denominado “Prevención y Respuesta de Emergencias en Estaciones de Servicio (PREES), con el propósito de dotar a los participantes de los conocimientos y habilidades para reconocer y ejecutar los procedimientos seguros de trabajo y de respuesta a emergencias en una estación de servicio, con el fin de garantizar la seguridad personal, de terceros, de bienes y del medio ambiente.

Asimismo, se cuenta con un simulador de estación de servicio, el cual les permite realizar mejores prácticas de emergencias y obliga a los participantes a demostrar sus habilidades, destrezas y conocimientos adquiridos durante el desarrollo del curso. Dicho programa ya ha certificado un total de 225 servidores de estaciones de servicio, entre despachadores, administradores y personal de estaciones de servicio y la Dirección de Bomberos tiene como objetivo certificar personal de zona fuera de la meseta central. Además, se puso a disposición del Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía, personal técnico del Departamento de Ingeniería de Bomberos, para colaborar con ambas instituciones en los programas de seguridad para las estaciones de servicio.

La Defensoría de los Habitantes, continuará en su labor porque las instituciones competentes cumplan con las recomendaciones tendientes a mejorar las medidas de emergencia y la seguridad humana en el funcionamiento de las gasolineras, así como asegurar una mejor calidad de vida a las y los habitantes. Por último, esta institución insistirá en las acciones a tomar en relación con un cambio en la legislación nacional, con el fin de que exista una planificación urbana ordenada y justa con la población.

IV. El derecho humano a una vivienda digna

1. Introducción:

El derecho a una vivienda digna, está claramente establecido en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en

el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Defensoría de los Habitantes, a través de los años de funcionamiento, ha venido insistiendo en este término y lo que trae implícito. Al respecto, el Informe Anual 2005-2006 de la Defensoría de los Habitantes, el cual encaja perfectamente en el problema que se presenta hoy con la urbanización Santa Isabel que el caso se expondrá, indicó:

“El concepto “vivienda de interés social” que con tanta insistencia se reproduce en nuestro medio, implica un tratamiento inadecuado del derecho a la vivienda digna, pues la adjetivación alude a una segmentación impropia en el derecho internacional de los derechos humanos, que en la práctica ha llevado a concentrar los esfuerzos estatales a la dotación de un tipo de vivienda de mala calidad. Ese concepto resulta también estigmatizador y se ha permeado como una tácita condición de inferioridad que los sectores empobrecidos de la sociedad deben soportar.

El impacto de “viviendas de interés social” mal construidas, en zonas sin vocación urbana y ayunas de control estatal, ha significado el agravamiento en muchos casos de la calidad de vida de las poblaciones pobres costarricenses, que en muchos casos deben además enfrentar problemas adicionales, como la sobrepoblación urbana, los problemas de abastecimiento de agua, la falta de recolección de basura y las dificultades en el transporte público, entre otras.

(...) La indolencia con que las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda tratan los problemas de mala calidad constructiva, constituye un problema muy serio, que implica en la práctica miles de millones de pérdidas del erario público, que sin embargo difícilmente provocan la atención de las entidades estatales a las que corresponde su atención.

La dignidad de la vivienda no sólo se explica en función de las poblaciones a las que se debe garantizar el derecho, sino además a las características intrínsecas que deben contar esas viviendas y sus entornos.”

Asimismo, la Contraloría General de la República, mediante, Informe No. DFOE-SO-30-2005 del 4 de noviembre, 2005, elaborado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, denominado “Informe Sobre

la Gestión del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el Período 2002-2004”, señala:

“Los recursos públicos que invierte el Estado para atender una carencia tan importante de la población en desventaja social, requiere un accionar oportuno y eficiente y de una administración transparente que garantice la objetividad en los criterios de selección, que ofrezca oportunidades con equidad e igualdad de trato a los beneficiarios y desarrolladores (...)”

La condición jurídica del derecho a una vivienda adecuada fue reconocida desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuando en el artículo 25 pasó a formar parte del conjunto de normas jurídicas internacionales, como uno de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, es el instrumento que contiene, quizás, el fundamento más importante del derecho a la vivienda²⁰.

La vinculación entre el derecho a una vivienda adecuada y el desarrollo humano, plantea dificultades especiales para su materialización en los países pobres y explica la creciente atención de las Naciones Unidas, para que la comunidad internacional una esfuerzos que garanticen su plena vigencia. Este esfuerzo de Naciones Unidas se evidenció especialmente a partir de 1976, con la Declaración de Vancouver aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, la cual hace una referencia expresa respecto a la vivienda como un derecho humano fundamental y la obligación de los Estados para garantizar su disfrute²¹. A este instrumento, han seguido otros de igual importancia en los cuales se rescata el derecho a una vivienda adecuada.

²⁰ El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

²¹ En el párrafo 8 de la sección III se establece literalmente: “La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos las y los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos...”

Uno de los principales problemas del desarrollo que afectan la calidad de vida de las y los habitantes es la falta de planificación y el incumplimiento de los criterios y principios que inspiran el ordenamiento territorial rural y urbano. De forma lamentable, esta situación es promovida incluso por las mismas instituciones rectoras en la materia, - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, las municipalidades y las entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda- al permitir y fomentar la construcción de proyectos urbanísticos en lugares de riesgo, tales como áreas de rellenos, zonas inundables de ríos, quebradas y áreas de inestabilidad geológica o fuertes pendientes. Estos terrenos que generalmente son más baratos, finalmente hacen que la inversión social realizada a través de estos programas se pierda.

Estos aspectos ya habían sido consignados por esta Defensoría, sin embargo, se ha continuado atendiendo una gran cantidad de denuncias relacionadas con el mismo problema, entre ellas el caso que a continuación se comentará, donde estudios realizados por la Comisión Nacional de Emergencias la han definido como de alta vulnerabilidad ante inundaciones, avalanchas y desbordamientos.

2. Urbanización Santa Isabel Arriba en Cañas, Guanacaste

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió de la Asociación Cívica de Cañas, una denuncia en la que expone que en Santa Isabel Arriba, comunidad cercana al río Cañas, los vecinos tienen serios problemas ya que sus viviendas se encuentran ubicadas en una zona de riesgo. En este caso, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias ha gestionado para la construcción de las obras tendientes a mitigar el riesgo por inundación proveniente del río. Asimismo, el Ministro de Vivienda y Asentamientos visitó la zona el 24 de julio de 2006, e indicó que se iba a reubicar a la comunidad y luchar contra la pobreza, pero a la fecha no han tenido una respuesta concreta. Luego de tramitada la denuncia, se pudo constatar lo siguiente:

- a. Que la urbanización Santa Isabel Arriba en Cañas, de aproximadamente 54 viviendas, se encuentra ubicada en zona de riesgo, así confirmado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) desde el año 1998, entidad que inclusive ha señalado a varios propietarios que sus casas deben ser desalojadas.
- b. Que la CNE ha gestionado la construcción de obras de mitigación, pero la Municipalidad de Cañas ha señalado que ha pesar de conocer el riesgo de las familias que habitan en dicha comunidad, existe

incapacidad económica para reubicar a las familias en terrenos más seguros. Asimismo, ha realizado recomendaciones a ese gobierno local.

- c. Que las obras de mitigación son medidas temporales, ya que en el pasado dos diques fueron destruidos por la corriente del río, por lo que se hace necesario realizar un estudio hidrológico al río Cañas, en la zona aledaña a la urbanización Santa Isabel, con el fin de que las obras de contención sean más efectivas.
- d. Que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) tiene conocimiento de la situación y solicitó a la CNE un informe sobre las condiciones que presenta la zona.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que el MIVAH debe realizar un estudio a fondo de la situación que aqueja a la urbanización Santa Isabel, coordinando con la CNE y la Municipalidad de Cañas, con el fin de atender a esta población ya sea realizando obras preventivas en el cauce del río Cañas, las cuales son medidas temporales o bien considerar la reubicación a la brevedad posible a las 54 familias, pero con el objetivo de contar con una solución a corto plazo, debido al peligro en que se encuentra. De darse la reubicación, se estima conveniente que ésta se realice en un proyecto cercano, con el propósito de que esta comunidad no se sienta doblemente castigada por el cambio y para no desarraigarla de su entorno, ya que aquí cuentan con su vida construida.

El papel de la CNE en el presente caso es relevante, ya que es esta entidad la que ha llamado la atención de las autoridades sobre el peligro en que se encuentra la urbanización Santa Isabel.

Por lo anterior y debido a los informes concluyentes de la CNE en relación con la urbanización Santa Isabel, es indispensable que la Municipalidad de Cañas realice las acciones correspondientes para cumplir con las recomendaciones de esta comisión, entre las que se encuentra la elaboración de un estudio hidrológico del río Cañas en la zona de esta urbanización, con el fin de determinar cuáles serían las obras tendientes a proteger a la comunidad. Asimismo, es importante conocer el seguimiento dado a estas recomendaciones dadas por la CNE. También, se considera necesario que ese gobierno local coordine una o varias reuniones con funcionarios de dicha Comisión y del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) para determinar las medidas urgentes que se deben realizar y, de ser el caso, promover la reubicación de las familias lo antes posible, ante las autoridades competentes.

Es importante tener presente que el Instituto Meteorológico Nacional, ha señalado que en el año 2008, el país se va a ver afectado por varios eventos climatológicos que pueden afectar a la población, por lo que la Defensoría considera que bajo este escenario, se hace todavía más urgente llevar a cabo acciones prontas. Asimismo, la CNE ha recomendado a la Municipalidad de Cañas gestionar con las instituciones del Estado la propuesta e implementación de un plan regulador donde se contemple la variable “amenaza” y que este gobierno local no otorgue permisos de construcción en dicho sector. Como se señaló anteriormente, se desconoce el seguimiento que ese municipio le ha dado a estas recomendaciones, ya que en oficio remitido a la Defensoría de los Habitantes argumentó no contar con los medios económicos necesarios para hacer frente a este problema.

La Ley de Planificación Urbana, la Ley de Construcciones y su Reglamento, disponen reglas muy claras sobre el desarrollo urbano con el fin de evitar conflictos de actividades en un futuro, como por ejemplo, inundación por incumplimiento de los retiros de los ríos, inadecuada disposición de aguas negras debido a que el uso de suelo no era apto para determinado sistema de descarga de excretas utilizado, contaminación sónica generada por actividades realizadas de lugares públicos que no cumplieran con los requisitos de sitios de reunión, entre otros problemas que se presentan cuando no se cumple con lo señalado por esta normativa, principalmente.

Si bien es cierto, esta urbanización tiene muchos años de construida, la responsabilidad de la Municipalidad de Cañas sigue vigente y por lo tanto, debe proceder a enmendar los errores cometidos por las administraciones pasadas al permitir la construcción de una urbanización en las cercanías de un río. Asimismo, y debido al auge constructivo que existe en el país, es importante que se dicten políticas firmes hacia los desarrolladores con el fin de no repetir los errores cometidos en el pasado. También, es urgente que el cantón de Cañas cuente con un plan regulador actualizado y verificar que éste se cumpla. Señala la Ley de Planificación Urbana señala, en su artículo 19, que:

“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”.

Es primordial el papel que tiene la Municipalidad de Cañas en velar por el bienestar de ese proyecto de vivienda, así como que su desarrollo se realice armónicamente con el ambiente y en procura de una

mejor calidad de vida para sus habitantes. En esta misma línea, la Defensoría ha indicado en informes anuales de años anteriores, lo siguiente:

“Se considera de suma necesidad que los proyectos de vivienda de interés social cuenten con múltiples controles de vigilancia sobre su ubicación y que las municipalidades desempeñen un rol más proactivo en el ejercicio de sus competencias en lo que a la construcción de estos proyectos se refiere, ... La gestión de los gobiernos locales va más allá de recibir un proyecto y darles los servicios públicos, la corporación municipal es garante de que se cumplan las disposiciones técnicas para que las viviendas cuenten con los requisitos mínimos, descritos anteriormente, así como lo indicado en el artículo 58 de la Ley de Planificación Urbana²² y el artículo 313 de la Ley General de Salud, que valga indicar, han sido irrespetados en múltiples ocasiones.”²³
(El subrayado no corresponde al original)

Por lo anterior, es urgente que la Municipalidad de Cañas asuma su responsabilidad en cuanto a esta urbanización y realice las acciones necesarias con las instituciones involucradas para reubicar a estas familias y, mientras se logra este objetivo, realizar las obras correspondientes para evitar una tragedia en la zona.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recomendó²⁴ a la Municipalidad de Cañas, realizar las acciones correspondientes para cumplir con las recomendaciones giradas por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), específicamente las emitidas en informe denominado “Terrenos Vulnerables por Posibilidad de Desbordamiento del Río Cañas Urbanización Santa Isabel” de febrero de 1998. También se les indicó realiza las modificaciones

²² “Artículo 58.- Las municipalidades no permitirán obras de construcción: 1) Cuando ellas no guarden conformidad por razones de uso, ubicación, retiros, cobertura y demás condiciones de la zonificación; 2) Si el predio de la edificación se ha originado en fraccionamiento hecho sin el visado de la ley; 3) Siempre que el interesado tratare de utilizar fondos sin requisitos de urbanización o faltos de acceso adecuado a la vía pública; 4) Para impedir que se edifique más de una vivienda en un lote de cabido o dimensiones equivalentes o menores a los mínimos establecidos; 5) En tanto lo vea alguna limitación impuesta por reserva a uso público o una declaración formal de inhabilitabilidad del área, motivada en renovación urbana o protección contra inundaciones, derrumbes y otros peligros evidentes; y 6) En los demás casos que señale el reglamento, con base en las leyes aplicables y para la mejor protección de los intereses comunales.”

²³ Informe Anual presentado ante la Asamblea Legislativa, 2001-2002.

²⁴ Informe Final con Recomendaciones, expediente 22352-23-2006, oficio número 06470-2007-DHR del 24 de agosto de 2007.

necesarias para que el plan regulador del cantón de Cañas integre las zonas de peligro, con el propósito de evitar que se construya en la zona de alto riesgo de inundación, teniendo en consideración el plan que elabore la Comisión Nacional de Emergencia. Asimismo, identificar y oficializar las zonas de protección y abstenerse de otorgar nuevos permisos de construcción en ellas que puedan afectar dicho recurso y a la población. Finalmente, se le recomendó a este gobierno local, coordinar con la CNE y el

“Sin embargo, a pesar de lo anterior, las instituciones competentes en este campo, en muchos casos, han hecho caso omiso a estas disposiciones, empeorando, en lugar de resolver, los problemas de pobreza y vivienda digna de miles de familias costarricenses. A través de los casi 15 años de existencia de la Defensoría, el tema de construcción de proyectos de interés social en terrenos inapropiados ha sido recurrente, con el costo económico para el Estado y social para las familias afectadas. Vale decir, que a pesar de las advertencias por la Defensoría, la Contraloría General de la República y la Sala Constitucional, el problema continúa.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos una o varias reuniones para determinar las medidas urgentes que se deben llevar a cabo con el fin de reubicar a las familias lo antes posible o realizar las obras tendientes a evitar posibles inundaciones en la urbanización Santa Isabel mientras se busca una solución definitiva.

La Defensoría de los Habitantes recomendó, en el citado informe, al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, estudiar la situación de riesgo en que se encuentran las viviendas de la urbanización Santa Cecilia, incluyendo un estudio socioeconómico de las 54 familias, con el propósito de buscar una solución a corto plazo, tomando como referencia el informe de la CNE denominado “Terrenos Vulnerables por Posibilidad de Desbordamiento del Río Cañas Urbanización Santa Isabel” de febrero de 1998 y valorar la posible reubicación de las familias que presenten el mayor peligro por el sitio donde se encuentran. Coordinar acciones con la Municipalidad de Cañas y la CNE y remitir un informe al respecto con las recomendaciones de ese ministerio.

Finalmente, se le recomendó a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, proceder a realizar las acciones correspondientes para elaborar un plan regulador de prevención de situaciones de riesgo en la zona de Cañas, teniendo como base el informe técnico del año 1998, con el fin de actualizar la información y emitir las recomendaciones tendientes a la protección de esta comunidad,

además, exigir a la Municipalidad de Cañas el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por esa comisión y estar pendiente de las acciones que tome este gobierno local y el MIVAH para la solución definitiva de este problema.

A pesar de lo anterior y de las respuestas de las instituciones citadas en las que se indica estar anuente a solucionar este problema, a la fecha de emisión del presente informe anual, las familias se encuentran en una situación de incertidumbre, ya que todavía no han sido reubicados y temen la venida del invierno, ya que ante situaciones de emergencia por inundaciones, la vida y la salud de sus familias se encuentra en peligro. La Defensoría está gestionando para que el traslado de estas 54 familias, se dé lo antes posible y así evitar pérdidas humanas.

En la respuesta más reciente de la Municipalidad de Cañas, se indica que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo señala que la viabilidad de estos proyectos—reubicación de las familias en terrenos de alto riesgo de inundación—se necesita cambios a nivel catastral y otros que requieren de la colaboración interinstitucional. Sin embargo, esta respuesta tiende a alargar más la solución para reubicación de la urbanización Santa Isabel Arriba que para lograr una solución favorable.

V. 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

1. Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico

Mediante la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, No. 7555, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 199 del 20 de octubre de 1995, artículo 5, se crea la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico, la cual asesorará al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en el deber de conservar el patrimonio del país.

Dicha comisión está integrada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes que la presidirá, el funcionario de más alto rango del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, un representante del Colegio de Arquitectos, el presidente de la Academia de Geografía e Historia, el presidente de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional

de Monumentos y Sitios (ICOMOS), un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Defensoría de los Habitantes, el cual tiene voz pero no voto. Señala esta normativa: “La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares afectados por la aplicación de la presente ley...”. La Defensoría ha venido participando en esta Comisión desde su creación, y ha aportado sus conocimientos para una mejor protección del patrimonio histórico y arquitectónico en el país, en la medida de lo posible, ya que, como se indicó, cuenta con voz pero no con voto.

Como integrante de esta Comisión, la Defensoría de los Habitantes está realizando una investigación sobre el papel del Ministerio del Ambiente y Energía en la administración del patrimonio histórico-arquitectónico bajo su responsabilidad, específicamente, Isla San Lucas, Monumento Nacional de Guayabo y La Casona de Santa Rosa.

2. Comisión de Emisiones Atmosféricas

En el período que comprende este informe la Defensoría continuó su participación en la Comisión Interinstitucional abocada desde 1997, a la elaboración de la normativa que reglamente la Ley General de Salud en lo atinente a la contaminación de la atmósfera.

La Defensoría de los Habitantes y la Comisión de Normas de Emisión Atmosférica continúa trabajando actualmente en la elaboración de la reforma al “Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Calderas”, Decreto Ejecutivo número 30222-S-MINAE, denominado “Reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas y hornos de tipo indirecto” con el fin de actualizar los parámetros de contaminación. Asimismo, se trabaja en el “Reglamento sobre la configuración de los sitios de muestreo en chimeneas para la medición de contaminantes atmosféricos provenientes de fuentes fijas”.

En esta comisión está conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales del Ministerio de Salud, RECOPE, Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica, Ministerio de Trabajo, Municipalidad de San José, Cámara de Industrias, Ministerio del Ambiente y Energía, Laboratorio Químico LAMBDA, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Colegio de Químicos e Ingenieros Químicos, Instituto Tecnológico de Costa Rica y esta Defensoría. Asimismo, cuando es requerido, se solicita la participación de otros especialistas, de acuerdo con el tema que se esté trabajando

3. Comisión plan de monitoreo y evaluación de la respuesta nacional al VIH y sida en Costa Rica: 2007-2010

Es una Comisión conformada por varias instituciones públicas, (CCSS, UCR, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Defensoría y ONGS) cuyo objetivo es la elaboración de indicadores básicos que midan la eficacia de la respuesta nacional en los diferentes componentes que el país ha definido para contrarrestar el avance de la epidemia de SID en el período 2007-2010 detallados en el Plan Estratégico Nacional para la Prevención, Atención y Asistencia del VIH y Sida. La pretensión es diseñar marcos de monitoreo y evaluación que permitan, entre otras cosas, tomar decisiones oportunas, generar los correctivos en la dinámica de acción, así como aprender y replicar experiencias exitosas en el tema.

La Defensoría ha participado en esta Comisión, la cual ya ha sacado un primer borrador de los indicadores de monitoreo y evaluación, el cual es el resultado de un esfuerzo y análisis intenso, tratando de operativizar al máximo posible los procesos, conocer y ajustarnos a la realidad de nuestro país en materia de flujos de información, definir los indicadores necesarios que den cuenta del avance de la epidemia, armonizar con aquellos compromisos a los que el país se ha comprometido a nivel internacional y proyectar los cambios que se generen en los próximos años para hacer las adecuaciones necesarias en la medición e inclusión de nuevos indicadores de resulta e impacto.

4. Comisión del comité nacional de coordinación de la iniciativa mesoamericana en derechos humanos y VIH

En esta Comisión participan solamente ONGs (REDCOR; AMERICAS, LA SALA, RED ONGs y CIPAC) y la Defensoría de los Habitantes, a petición escrita realizada por el del CIPAC (Asociación Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos).

El Proyecto que tiene a cargo para su Administración esta Comisión se denomina “Incrementar las capacidades de la sociedad civil para contribuir al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos relacionados al VIH/ SIDA en Centro América y México”, cuya meta es contribuir a asegurar el respeto y la protección de los Derechos Humanos como parte de una respuesta integral a la epidemia del VIH/ sida en Costa Rica. Como actividades claves de este Proyecto se encuentran determinadas las siguientes: 1.- Dar seguimiento y apoyo a las personas con VIH capacitadas para la replicación del Taller elaborado sobre DDHH y VIH; 2.- Desarrollar un programa de acompañamiento

a las personas con VIH en los procesos de denuncia; 3.- Elaboración de una guía sobre procesos y mecanismos de denuncias; 4.- Diseño y validación de un spot de radio y televisión sobre derechos humanos y discriminación por VIH; 5.- Elaboración de material informativo dirigido a los funcionarios encargados de recibir denuncias del VIH.

5. Participación en la Comisión de Medicamentos Falsificados.

La Defensoría de los Habitantes ha participado activamente en la Comisión Interinstitucional de Medicamentos Falsificados convocada por el Ministerio de Salud desde inicios del año pasado.

Se tiene documentado según datos reportados por la Organización Mundial de la Salud que la falsificación de medicamentos es parte de un fenómeno más amplio de la difusión de productos farmacológicos que incumplen las normas establecidas en materia de seguridad, calidad y eficacia, siendo al menos un 10% del mercado farmacéutico mundial, y una práctica que afecta a todas las regiones del mundo, pero con mayor énfasis en los países en vías de desarrollo, dado que se estima que cerca de un 25% de los productos que consumen son falsificados.²⁵

“Ante situaciones, como la presente, el Estado debe ser más ágil en la toma de decisiones para solucionar un problema que él mismo creó, años atrás, al permitir la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo. La Defensoría tiene la esperanza que este proyecto sea reubicado lo antes posible, pero se necesita de acciones firmes para que esto suceda y no darle largas al asunto. Las familias no pueden esperar a que suceda una desgracia para que se proceda a actuar, además de verse violentado su derecho a la vida, a la salud, a la vivienda digna y a gozar de un ambiente sano.”

Dirección de Calidad de Vida, 2008

El Centre for Medicines in the Public Interest, de los Estados Unidos, prevé que en 2010 el valor total de las ventas de medicamentos falsificados a nivel mundial ascenderá a US\$ 75 000 millones, lo que representa un incremento de más del 90% con respecto a 2005. Teniendo claro que el comercio de estos productos es más generalizado en los países donde el control y la aplicación de la reglamentación farmacéutica no es suficiente en el campo específico, surge la necesidad nacional de unificar esfuerzos a nivel de todas las instituciones atinentes al tema (Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, PROCOMER, Colegios Profesionales, Organización Panamericana de la Salud, entre otros), con el objetivo de producir la normativa, los controles, procedimientos y las redes de apoyo, que contribuyan en contrarrestar esta importante amenaza.

A la fecha, la Comisión se encuentra trabajando en subcomisiones con tareas particulares, de reglamentación, sistemas de control, procedimientos, estrate-

gias de difusión al público, etc; como parte de una agenda que demanda la puesta en práctica de acciones concretas, a fin de evitar un trasiego de productos falsificados en el país, que coloquen en una situación de riesgo a la salud y la vida de la población.

VI. Otras formas de Intervención

1. Reforma a la Ley General del VIH/Sida

Por segundo año consecutivo, una de las labores que más tiempo y esfuerzo ha requerido del Área de Calidad de Vida en este período ha sido la participación en la redacción de un ante-proyecto que reforma integralmente la Ley No. 7771 de mayo de 1998.

Desde el año 2006, el Consejo de Atención Integral sobre el VIH/sida del Ministerio de Salud solicitó la conformación de una comisión interinstitucional que se ocupara de la redacción de esta tarea. Para junio de 2006, dicha comisión redactora fue integrada por representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Fondo de Población (UNFPA), Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC), el Programa de las Naciones Unidas para el Sida (ONUSIDA), la Dirección del Área de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes y del Ministerio de Salud.

Las reuniones se llevaron a cabo de forma continua todos los días miércoles desde junio de 2006 hasta enero de 2008 con el fin de cumplir con la solicitud planteada.

El grupo invirtió varias horas de discusión profunda sobre temas álgidos del proyecto, todo lo cual vino a enriquecer la propuesta del proyecto. Incluso, de forma constante los avances fueron puestos en conocimiento de otras personas con gran capacidad de asesorar a la comisión y, sobre todo, para que se contara con una amplia participación y consulta de todos los sectores involucrados, de forma tal que el trabajo de la comisión obtuviera la mayor cantidad de aportes. Esta modalidad, produjo la realización de un taller-consulta sobre el tema de la confidencialidad y el programa de notificación a los contactos sexuales de las personas con VIH.

²⁵ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs275/es/>

2. Justificación de la reforma a la Ley

Si bien es cierto que en Costa Rica tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil -con el apoyo de los organismos internacionales- han desarrollado una gran labor y se ha avanzado bastante en relación con la atención del VIH, la realidad ha demostrado que es necesario por un lado, la actualización de la ley de acuerdo con las nuevas tendencias en el mundo, y por otro, para buscar mayor eficacia en su aplicación. En relación con lo primero, existen compromisos internacionales que el país ha adquirido y debe respetar, como la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA (UNGASS) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) que entre otras acciones clave señala la necesidad de tomar las medidas necesarias para que las políticas y programas sobre salud sexual y reproductiva y VIH se basen en el compromiso con los derechos humanos, eliminando la discriminación hacia las personas con VIH.

Respecto del segundo asunto, es necesario fortalecer la prevención del VIH, reforzando lo que se está haciendo, pero incrementando la promoción de estilos de vida saludable y la prevención temprana para reducir la carga en la atención del VIH. Esto, sin duda alguna, contribuirá a contener la expansión de la epidemia en el país.

Dado el contexto histórico y la situación de la epidemia en el momento en que surge la Ley 7771 de 1998, su enfoque se centró principalmente en la atención de la enfermedad y de las personas con VIH y no en la promoción y la prevención, además de que no contempló el impacto en personas jóvenes y mujeres. Hoy se sabe que para reducir la tasa de infección, tiene más impacto la promoción de la salud sexual y la salud reproductiva y la prevención en grupos vulnerabilizados, dado que la epidemia se acentúa por factores como edad, género, pobreza, etc. Esto se refleja en los datos que demuestran cómo ha variado el perfil de la epidemia en el país. El VIH está altamente relacionado con patrones socioculturales que impactan en la vida cotidiana de mujeres y hombres; es por ello que la promoción de estilos de vida saludables puede hacer una diferencia muy importante en la reducción de la tasa de infección en el país.

3. Objetivos de la Reforma

La reforma tiene como propósito actualizar la Ley General de VIH/SIDA para llenar los vacíos que esta presenta y lograr una mejor aplicación de sus disposiciones. De manera específica, se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Fortalecer el CONASIDA
- b. Identificar y definir un mecanismo sostenible de financiamiento de la Política y del Plan Estratégico Nacional de VIH
- c. Mejorar los mecanismos de promoción y prevención en VIH en el sistema de salud y en el sistema de educación
- d. Fortalecer los servicios de atención integral en salud
- e. Garantizar la estabilidad laboral de las personas con VIH
- f. Fortalecer la garantía de los derechos de las personas con VIH
- g. Readequar el esquema de sanciones de las faltas y delitos relacionados con el VIH.
- h. Incorporar al texto de la Ley un enfoque y una terminología acorde con las tendencias actuales de respeto a la dignidad de las personas.
- i. Señalar las obligaciones del Estado con respecto al VIH.

Tal como se indica en su artículo primero, la ley tiene por objetivo la promoción de estilos de vida saludable, la prevención del VIH, la atención integral, la investigación y la vigilancia epidemiológica; así como la garantía de la calidad de vida de todas las personas y en particular de las personas con VIH, con enfoque de derechos humanos, de género, generacional y de diversidad y con especial énfasis en las poblaciones que presentan condiciones de mayor vulnerabilidad.

4. Contenidos de la propuesta

Entre los contenidos más importantes de la propuesta de reforma, se encuentra la elevación a rango legal del Consejo Nacional de VIH (CONASIDA), el cual fue creado por vía de decreto en 1999. Asimismo, se modifica su composición, se fortalecen sus funciones y potestades y se establece un mecanismo para el financiamiento de la Política y el Plan Estratégico Nacional de VIH.

Este proyecto de ley pretende también resolver la imperiosa necesidad de que la atención del VIH cuente con recursos económicos propios, sostenibles y suficientes para atender las crecientes necesidades que reporta la pandemia. Esta situación no fue prevista por el legislador en la ley actual, por lo que la falta de recursos económicos limita el alcance y efectividad del Estado costarricense en materia de prevención y atención del VIH.

Se introduce un capítulo de derechos de las personas en relación con el VIH, que contienen derechos de las personas en general, y derechos de las personas con VIH específicamente. De igual manera se delimitan, en capítulos diferentes las obligaciones de las personas con VIH, las de habitantes en general, las de las instituciones del Estado y las obligaciones de las y los funcionarios de salud. De manera particular, se establece la prohibición de despido laboral por causa de infección por el VIH, aspecto no contemplado en la legislación vigente.

Se incluye un capítulo referido al rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la prevención y atención del VIH y un capítulo sobre las normas de vigilancia epidemiológica. Se establecen algunas prohibiciones destinadas a eliminar la discriminación y se actualizan las sanciones por delitos y contravenciones relacionadas con el VIH. Finalmente, se proponen algunas reformas a leyes con el objetivo de armonizar el marco legal y eliminar contradicciones de otras leyes con los propósitos de esta.

5. Actividades realizadas durante el período 2007-2008

A pesar de que la versión de la comisión redactora estuvo concluida el 9 de marzo de 2007 y que en abril de ese mismo año se realizó un taller de validación con la participación de instituciones de los sectores salud, educativo, laboral, Sector justicia, social, ONG y organismos internacionales, el grupo se ha estado reuniendo hasta el enero de 2008 con el fin de recibir invitados expertos para hacer observaciones al anteproyecto, por lo que ha sido necesario analizar con detalle todas y cada una de las observaciones recibidas.

Adicionalmente, la comisión redactora tiene previsto solicitar reuniones con representantes clave de la Asamblea Legislativa con el fin de que el proyecto pueda contar con un ambiente favorable para su aprobación. Se tiene previsto que sea la Ministra de Salud quien, durante el período ordinario de iniciativa de leyes, presente el respectivo proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para iniciar su proceso de aprobación. Para el mes marzo de 2008, la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud avala el anteproyecto de ley y el Despacho de la Ministra lo remite a la Asamblea Legislativa.

Además durante este período, se rindió criterio respecto de los siguientes Proyectos de Ley:

- “Ley de movimientos naturales y creación del movimiento natural de los cerros de la Carpintera”, expediente 16382.

- Ley de donación y transplante de células, tejidos y órganos humanos.
- Ley de obtenciones vegetales.
- Ley para la regulación del ejercicio de las ciencias naturópatas.
- Ley para la donación de sangre.
- Ley de regulación de las Juntas de Salud.

6. Proyecto donación de sangre

La Gerencia Médica y la Dirección de Servicios de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social conformó un grupo interdisciplinario de funcionarios/as de esa Institución para elaborar un nuevo reglamento para la donación de sangre, así como preparar la nueva documentación que emplearán todos los bancos de sangre de la CCSS para la donación, tales como el consentimiento informado y las entrevistas de selección de donantes. El trabajo de esta comisión se justificó como consecuencia de la derogación en agosto de 2007 del Decreto Ejecutivo N° 19933 S del 13 de setiembre de 1990, que prohibía la donación de sangre a varios grupos poblacionales considerados de alto riesgo, en razón de que dicha derogación dejó un vacío legal y procedimental para la donación de sangre en el ámbito de la CCSS.

Esta Defensoría fue invitada a participar de las reuniones de esta comisión con el fin de apoyar y asesorar su gestión desde el punto de vista del Derecho Médico como de los derechos de las y los usuarios de los servicios de salud de la CCSS. La labor de esta comisión dio inicio en el mes de setiembre de 2007, y para el mes de marzo de 2008 se había cumplido el mandato solicitado. En este momento, la Gerencia Médica de la CCSS se encuentra analizando el trabajo realizado por esta comisión.

VII. A manera de conclusión

Con gran satisfacción podemos afirmar que de la gestión del Área de Calidad de Vida durante este período ha sido posible agendar institucionalmente como prioritario la defensa del recurso hídrico bajo la premisa de privilegiar su uso para consumo humano sobre cualquier otro, de ahí que las distintas iniciativas que se han adoptado para ello, tanto en informes finales como en otras modalidades de intervención, han tenido eco ciudadano en las comunidades, así como un grado de acogida importante, aunque no por ello suficiente, de las recomendaciones vertidas por parte de las autoridades competentes.

Gracias a la gestión de seguimiento del Área, la Caja Costarricense del Seguro Social aceptó acoger la recomendación de la Defensoría de aumentar la cobertura de las pólizas contra incendios para el millón de metros cuadrados de construcción que tiene bajo su administración. Se han instaurado importantes comisiones en materia de salud pública, con participación de funcionarios del Área para debatir y encontrar soluciones respecto de la seguridad de los medicamentos y la reducción de los problemas de orden administrativo para su compra y dispensación oportuna.

Se coadyuvó con el Ministerio de Salud en el cierre operativo del relleno sanitario de Río Azul con miras al cierre técnico, que convertirá el lugar en un parque recreativo urbano. Además se ha trabajado intensamente con aportes técnicos en la formulación de la política nacional de desechos sólidos así como en la redacción de una propuesta de ley moderna sobre este tema.

Se han reducido significativamente los tiempos de respuesta a los y las habitantes y se han privilegiado las gestiones informales, la mediación y la resolución alternativa de conflictos para una ágil y oportuna atención a las demandas de los y las habitantes. No obstante y con la madurez que exigen quince años de existencia en la institucionalidad costarricense, se imponen retos de gran envergadura e importancia. Tal y como ha quedado evidenciado con la exposición de los casos más representativos del período, vemos con profunda preocupación como persisten a manera de males endémicos en la gestión pública del aparato institucional costarricense: la falta de planificación, de inversión, y del ejercicio de los controles existentes sobre distintas actividades que están afectando de manera grosera la calidad de vida de los y las habitantes.

Ante esta panorámica ofrecida en el informe, es evidente el reto de la Dirección de Calidad de Vida, de dirigir sus intervenciones de manera más incisiva y vehemente ante las autoridades de gobierno y demás entes del Estado en especial al régimen municipal, ha

invertir mayores recursos en la calidad de vida y ha ejercer los controles que dispone nuestra legislación en la preservación de ésta, así como la adopción de nuevos mecanismos que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos financieros y técnicos ya existentes para lograr una gestión ambiental, de salud y de vivienda más eficiente y efectiva tal y como lo demandan los principios del Buen Gobierno. La coyuntura visualiza el reto para la Dirección de consolidarse como referente ciudadano en la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y en específico de los derechos medioambientales, de la salud y de la vivienda. Para ello es preciso la creación de nuevos espacios y el fortalecimiento de los existentes para analizar los alcances y aplicación de estos derechos así como la evaluación sistemática del grado de cumplimiento y satisfacción de los mismos.

Es una responsabilidad institucional potenciar la participación ciudadana, mediante las Juntas de Salud así como de los Comités Locales de Vigilancia de los Recursos Naturales, porque solo con una ciudadanía informada y formada obtendremos saltos significativos hacia una cultura de observancia y respeto de los derechos fundamentales. Se impone como reto coadyudar con los entes públicos en especial con esa Asamblea Legislativa en continuar brindando criterios técnicos que permitan la aprobación de leyes que privilegien el desarrollo humano sostenible, tal y como es el caso del proyecto del Ley de Manejo Integrado del Recurso Hídrico, así como las reformas necesarias a la Ley de Biodiversidad y la Orgánica del Ambiente.

Aprovechamos la oportunidad para renovar nuestro compromiso y responsabilidad en la lucha por la defensa y promoción de los derechos a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a velar porque se cuente con efectivos servicios de salud y de vivienda a fin de potenciar el desarrollo humano de todos y todas las habitantes.

Dirección de Control de Gestión Administrativa

“El común denominador en las denuncias planteadas lo constituyen por un lado, la omisión de respuesta a las gestiones presentadas, violentándose el principio de legalidad y la rendición de cuentas, deber constitucional atribuible a las y los funcionarios públicos. Por otra parte, el principio de eficiencia, entendido como esa capacidad de respuesta oportuna y de contenido a los requerimientos de las y los habitantes, resulta ser de constante incumplimiento.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

I. **Ámbito de competencia**

La Dirección de Control de Gestión Administrativa, tiene a su cargo el conocimiento de los asuntos relacionados con tres ejes básicos del accionar estatal como lo son: a) la prestación de bienes y servicios; b) el control de la actividad administrativa y financiera del Estado; y c) las relaciones laborales del sector público.

El control de la gestión administrativa se realiza a partir de la aplicación efectiva de los Principios de Buen Gobierno¹ por parte de las instituciones públicas, de forma tal que la gestión interna institucional esté íntimamente relacionada con la protección y promoción de los derechos de las personas, razón de ser de las instituciones.

Para el período que nos ocupa, se recibieron 481 solicitudes de intervención, de las cuales 171 corresponden a denuncias presentadas contra Municipalidades, 121 denuncias contra Ministerios; y 189 contra otras instituciones.

El total de las denuncias recibidas están referidas al irrespeto de alguno de los principios de Buen Gobierno, mismo que genera, en la mayoría de los casos, una violación reiterada a uno o varios derechos de las y los habitantes, sin que las instituciones tomen en tiempo y

forma las acciones correctivas que permitan restituir a las personas el ejercicio satisfactorio de sus derechos. El común denominador en las denuncias planteadas lo constituyen por un lado, la omisión de respuesta a las gestiones presentadas, violentándose el principio de legalidad y la rendición de cuentas, deber constitucional atribuible a las y los funcionarios públicos. Por otra parte, el principio de eficiencia, entendido como esa capacidad de respuesta oportuna y de contenido a los requerimientos de las y los habitantes, resulta ser de constante incumplimiento.

Conviene mencionar para el período en análisis que los temas incorporados obedecen a aquellos que han tenido un fuerte impacto en el número de denuncias recibidas, tanto durante el 2007 como en general, durante los últimos años. Problemáticas reiteradamente denunciadas que demuestran serias deficiencias en muchos casos estructurales, o bien de gestión, en determinadas instituciones públicas, son a las que se pretende hacer referencia en el presente informe.

Debe asimismo señalarse, que como tema de novedosa intervención por parte de la Defensoría de los Habitantes, se hace especial referencia al tema de fraudes bancarios, mismo que ha generado una cantidad de denuncias importante, así como un impacto significativo en el patrimonio de las personas afectadas. ¿Cuál ha sido la intervención de las instituciones involucradas en el tema? ¿Cuáles son los principales hallazgos que la Defensoría ha encontrado a partir de su intervención? Son algunas de las interrogantes a las que se les da respuesta en el presente informe.

Asimismo, tomando en consideración la urgente necesidad de darle seguimiento a problemáticas denunciadas en el Informe de Labores del año 2006, se ha incorporado un apartado que permite actualizar las acciones tomadas durante el año 2007 en relación con la atención de diversos temas, tales como los proyectos de Gobierno para la Provincia de Limón; el fortalecimiento del INVU; las Islas del Golfo de Nicoya; el Instituto de Desarrollo Agrario; el uso de los recursos provenientes de la Ley N° 8114, entre otros.

¹ Principios de Legalidad, Transparencia, Rendición de Cuentas, Equidad, Inclusividad, Responsabilidad, Eficiencia, Eficacia.

De igual forma, tomando en consideración que uno de los objetivos perseguidos con la intervención de la Defensoría es el mejoramiento de la gestión pública, se ha considerado importante hacer referencia a una serie de casos en los cuales, gracias a la intervención de la Defensoría, se logró la corrección de una situación que amenazaba los derechos de las y los habitantes.

II. Casos representativos del período

Se detallan a continuación una serie de intervenciones realizadas por la Defensoría durante el período que comprende el presente Informe. Con excepción del tema de fraudes bancarios, mismo que ha sido novedoso, los casos que se expondrán condensan, con acierto, temáticas ampliamente tratadas por la Dirección durante ya casi 15 años, no siendo el 2007 la excepción, pero sí permitiendo en algunos casos, un análisis con mayor profundidad de la problemática denunciada, o bien, lograr, a partir de las intervenciones de la Defensoría una mejoría significativa de la situación inicialmente violatoria de los derechos de las personas.

1. Fraudes bancarios: *Fraudes que defraudan*

"(...) he sido cliente del banco, durante poco más de veinte y tantos años. Sin embargo, de la noche a la mañana, sin mayor explicación, pasé de ser cliente preferente a sospechoso de auto-robo; y así "premiaron" mi lealtad (...)"

- un habitante afectado por fraude

En los últimos años, Costa Rica ha tenido un importante incremento en relación con el acceso de la población a la red mundial de información conocida como Internet. La red, ha desarrollado espacios para tener acceso a servicios públicos y privados, comercio, información de diarios, bibliotecas, bancos y un contacto permanente con familiares y amigos/as alrededor del mundo, entre muchos otros usos. Ante este panorama, tanto empresas privadas como instituciones públicas han visualizado en Internet un potencial interesante para la promoción de sus servicios.

En este sentido, no se han quedado atrás los bancos estatales ni privados, ofreciendo atractivas ventajas mediante la utilización de los servicios de banca electrónica, o "ventanillas de banco electrónico", promocionándose la facilidad que significa para las personas usuarias el realizar transferencias de diversa índole tales como pago de servicios públicos, municipales, gremiales e incluso de inversiones, entre muchos otros más, sin tener que desplazarse a las instalaciones bancarias.

Esta oferta de trámites electrónicos, sin duda alguna, responde a las exigencias personales y empresariales de competitividad para más y mejores servicios que permitan a los actores enfrentar con eficiencia y eficacia las exigencias de los mercados modernos. No obstante, al generarse en la red mayor actividad ligada al tema del dinero, igualmente se han proliferado nuevas modalidades delictivas que atentan contra el derecho a la intimidad e información de los/las clientes, así como contra su esfera patrimonial. Es decir, se da una relación lógica que nos indica que a mayor crecimiento y movimiento comercial, de igual manera se da un aumento creciente de nuevas actividades delictivas.

Lo anterior se ha visto reflejado en la presentación de quejas² ante la Defensoría de los Habitantes, por "Fraude Electrónico"³. Las solicitudes de intervención recibidas generaron la necesidad de realizar una investigación del accionar de los bancos del Estado en punto a los fraudes electrónicos denunciados, desde la perspectiva del Derecho a un Buen Gobierno.

Conviene recordar que el Derecho a un Buen Gobierno, contiene varios elementos esenciales que lo dotan de contenido y permiten a las y los habitantes exigir a las instituciones públicas su aplicación. Entre dichos elementos se ubican tanto la legalidad como la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad, entre otros.

En el caso de la prestación de servicios públicos, cobra especial importancia el cumplimiento efectivo de los principios de eficiencia y eficacia. En tal sentido, esta Defensoría ha señalado que "*los procesos de las instituciones deben producir resultados que satisfagan las necesidades de las personas haciendo el mejor uso de los recursos a disposición...⁴*".

Contenido de las denuncias recibidas por la Defensoría

Tal y como se indicó, la Defensoría recibió de un grupo de afectados varias denuncias en contra de algunos bancos estatales relacionados con la ola de fraudes electrónicos que se desató, especialmente en el transcurso del año 2007⁵. El mayor malestar de

² Se recibieron un total de 16 quejas, mismas que se han tramitado bajo una investigación de oficio, Expediente N° 13266-2007.

³ **Fraude:** acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete. 2. Acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros. **Electrónico:** adj. relativo a la electrónica. Definiciones según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. Vigésima Primera Edición.

⁴ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual. 2002-2003. pp. 70.

⁵ Noticias en diarios nacionales: "*Alertan sobre fraudes electrónicos*", El Financiero, 4 octubre 2006; "*Se disparan estafas bancarias mediante internet*", La Nación, 10 junio 2007; "*Prácticas de banca en línea en CR son inaceptables*", La Nación, 13 febrero 2008.

las personas denunciantes está referido al hecho de que en muchos casos los bancos han sido omisos en responder las gestiones planteadas, y, en aquellos casos en que se ha dado respuesta, ésta ha sido el recomendar a los clientes plantear las denuncias judiciales correspondientes ante el Ministerio Público, afirmándose que *“el banco no se hará responsable por los montos sustraídos”*.

Los bancos concentraron su posición en sostener que sus sistemas informáticos no han sido, en lo más mínimo, vulnerados y con esto trasladan toda la responsabilidad a las y los clientes afectados por los fraudes.

De los hechos descritos, se obtiene un claro descontento de los clientes que contrasta con la obligación de los bancos de tutelar, salvaguardar, proteger y custodiar el patrimonio que les ha sido encomendado para cuidarlo como *“buenos padres de familia”*; y su incuestionable vocación de servicio al cliente. Además, conviene señalar que la temática planteada relaciona diversos derechos y obligaciones derivados de un servicio público vinculado con la misma estabilidad del sistema bancario nacional, todo lo cual ha de ser considerado al momento del análisis del mismo.

Acciones realizadas por la Defensoría

La Defensoría inició la investigación de la problemática planteada, solicitando información a las auditorías de los bancos estatales como fase preliminar, sin embargo; al determinarse la gravedad de los casos fue necesario dar trámite al tema como una investigación de oficio para ahondar en los detalles obtenidos. Lo anterior demandó la solicitud de informe por parte de la Defensoría a órganos de control, entes rectores y órganos fiscalizadores.

Se convocó a una reunión con los afectados por fraude electrónico bancario, en la sede de la Defensoría de los Habitantes. En dicha reunión se aprovechó para promover y divulgar los detalles relacionados con el tema (qué es un fraude electrónico, modalidades, instrumentos legales aplicables), indicar las acciones que se realizarán en el marco de la investigación iniciada, esclareciendo las dudas existentes por parte de las y los afectados sobre el tema.

La Defensoría solicitó a las siguientes instituciones la presentación del informe correspondiente, con el fin de conocer la posición oficial en relación con los hechos denunciados y cumplir, como corresponde, con los principios del derecho administrativo y en general con el debido proceso: Contraloría General de la República (CGR); Banco Central de Costa Rica (BCCR); Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF); Radiográfica Costarricense

(RACSA); Banco Nacional de Costa Rica (BNCR); Banco de Costa Rica (BCR); Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC); Bancrédito (Bancrédito); Comisión Nacional del Consumidor (CNC); Instituto Nacional de Seguros (INS).

Conviene recordar que tomando en consideración el deber encargado legalmente a la Defensoría de los Habitantes, de ejercer el control de legalidad, se ha considerado necesario realizar un análisis detallado de la normativa aplicable al tema en estudio e incluso señalar posibles deficiencias del ordenamiento jurídico que propician una clara y evidente afectación de los derechos de las y los afectados.

“Ahora bien, tratándose de servicios públicos novedosos, tales como los ofrecidos por los bancos del Estado vía Internet, conviene determinar cuáles son las exigencias que la prestación de dichos servicios genera para las instituciones que los brindan. Asimismo, se plantea la interrogante de cuál debe ser el papel del Estado en la protección de los derechos de las personas que pudieran verse afectadas con ocasión de estas nuevas modalidades de prestación de servicios.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

Asimismo, el tema de fraudes electrónicos ha requerido la necesidad de incursionar con mayor detenimiento en la consideración de aspectos técnicos, mismos que resultan de vital importancia atender y entender, todo con la finalidad de poder determinar si las acciones que realizan las diferentes instituciones –cada una en el marco de sus competencias- van tendientes a generar una gestión pública protectora de los derechos de las y los usuarios de los servicios, todo dentro del marco que lo permite el tipo de actividad de la que se trata y los riesgos a ella inminentes. Independientemente de la complejidad de la investigación en trámite, la Defensoría puede afirmar que efectivamente un considerable grupo de clientes de bancos estatales han sido víctima de fraude electrónico, con lo cual han visto sensiblemente afectada su esfera patrimonial, quedando, en muchos de los casos, en un estado de indefensión.

Resulta interesante analizar el siguiente cuadro, el cual ha sido el resultado del análisis de la información suministrada por parte de los bancos arriba citados y que permite determinar la gravedad del problema que nos ocupa:

El análisis del cuadro, nos ubica ante un tema que resulta de especial atención con motivo del total de casos reportados (506 casos cuya afectación económica da un monto considerable en colones de ₡

Cuadro No. 4
Denuncias en vía administrativa por fraude electrónico
de los bancos del Estado. Del año 2004 al 2007 *

	Denuncias recibidas	Monto aproximado en colones	Monto aproximado en dólares	Modalidad de fraude	Tipo de resolución
Banco Nacional	271	nd	nd	Robo de identidad	nd
Banco de Costa Rica	153	¢ 520,000,000 °°	nd	nd	nd
Banco Popular	82	¢ 81, 668,805, 68	\$ 36,151 °° (concernientes al año 2007.	Simulación de delito,	Solamente se detectó compromiso
	Desglose por año:	(Corresponden solamente a los 54 casos del año 2007)		Ingeniería Social,	de la responsabilidad institucional
	2004: 11			Abuso de confianza de allegados,	en un 6% para los casos del 2007.
	2005: 11			Hurto información,	
	2006: 6			"outsourcing",	
	2007: 54			"phishing", "dialing";	
				y otros.	
Bancrédito	SIN CASOS REPORTADOS	nd	nd	nd	nd
Totales	506	¢ 601,668,805 °°	\$ 36,151 °°		

Fuente. Elaboración propia con datos recibidos de los Bancos del Estado.

601,668,805 °° (seiscientos un millones, seiscientos sesenta y ocho mil ochocientos cinco colones exactos) y en dólares por un monto de los \$ 36,151 °° (treinta y seis mil ciento cincuenta y uno exactos), esto sin considerar algunas afectaciones adicionales de cuentas en euros.

De las denuncias recibidas el Banco Nacional nos reportó un total de 271 casos pero sin suministrar mayores detalles en cuanto a los montos sustraídos. Lo anterior cobra especial relevancia considerando que el Banco Nacional es el que presenta el mayor número de denuncias.

Por el contrario, el Banco de Costa Rica reportó un total de 153 denuncias con un monto de ¢ 520,000,000 °° (quinientos veinte millones de colones exactos), pero sin especificar si en el dato ya están incluidos montos en dólares.

Del informe del Banco Popular y quizás el reporte más detallado, se obtuvo un desglose por año a partir del 2004 un total de 11 casos con igual número para el año 2005; 6 casos para el 2006 y con un aumento a 54 para el 2007, es decir un total de 82 casos desde el año 2004 para un total en colones de ¢ 81, 668,805, 68 (ochenta y un millones, seiscientos sesenta y ocho mil, ochocientos cinco mil con sesenta y ocho céntimos) cuyo monto suministrado corresponden, solamente, a los 54 casos del año 2007.

De los datos anteriores, se desprende el impacto económico que ha tenido la problemática en el patrimonio de las personas afectadas, todo lo cual hace necesario replantearse si las acciones institucionales de las

entidades financieras de atención de la problemática guardan dimensión con la misma.

Algunas reflexiones sobre el Fraude Electrónico

Según el experto español, Miguel Davara, el fraude informático es la realización de una acción con las mismas características de un delito, pero que se lleva a cabo utilizando un elemento informático o telemático, vulnerando los derechos del titular de un elemento informativo, ya sea hardware o software. Es decir, en muchos casos se trata de delitos tradicionales llevados a cabo con las nuevas tecnologías.

En cuanto a este tema, principalmente en Costa Rica, las autoridades de seguridad bancaria de los bancos estatales, han ido identificando entre otros, varias modalidades de fraude informático en el acceso a los servicios de banca electrónica mediante el uso del Internet. Estas modalidades están definidas como: "phishing" que corresponde a un término informático que denomina un tipo de delito encuadrado dentro del ámbito de las estafas, y que se comete mediante el uso de un tipo de ingeniería social caracterizado por intentar adquirir información confidencial de forma fraudulenta (como puede ser una contraseña o información detallada sobre tarjetas de crédito u otra información bancaria). El estafador, conocido como *phisher*, se hace pasar por una persona o empresa de confianza en una aparente comunicación oficial electrónica, por lo común un correo electrónico, o algún sistema de mensajería instantánea o incluso utilizando también llamadas telefónicas⁶.

Por otra parte, tenemos el “malaware”: situación en la cual el cliente bancario no contesta ninguna solicitud de brindar información de su clave, ni ingresa a una página de Internet diferente a la del banco. En este caso, ingresa de manera correcta y legítima de su banco y realiza exitosamente la transacción deseada, pero mediante componentes de hardware (equipos o dispositivos) o software (programas o virus) y sin enterarse, su clave de acceso ha sido capturada.

De inmediato, quien defrauda ingresa a la página oficial del banco y realiza las transacciones fraudulentas que se registran como legítimas pues, el sistema no le solicita ningún otro dato o elemento de seguridad que garantice la autenticidad de la identificación del/la usuario/a y su consentimiento en la transacción. Es decir, carece de lo que actualmente se conoce como diferentes niveles de autenticación. (vrg. Modalidad de ingreso al Internet banking del Banco Nacional y Banco Popular).

“Conviene indicar que la constante evolución tecnológica permite que los fraudes informáticos puedan ir creciendo en sofisticación y número, todo lo cual hace necesario que las entidades bancarias se mantengan atentas a los cambios en tecnologías de la información y seguridad informática.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

Conclusiones preliminares de la investigación iniciada por la Defensoría

La investigación iniciada por la Defensoría, permite llegar a las siguientes conclusiones preliminares: el fraude bancario resulta una modalidad delictiva que impacta cada día de mayor forma a las y los habitantes y sin lugar a dudas, a las instituciones del sistema bancario nacional. Ante esta situación, se desprende que la información brindada a las y los usuarios de los servicios de Internet ha sido insuficiente, siendo que las modalidades delictivas resultan muy diversas y complejas, todo lo cual contraviene el derecho de las y los usuarios a la información sobre los riesgos que presenta la actividad en Internet.

Asimismo, la atención de la problemática requiere una coordinación entre las diferentes instituciones, entre ellas la Superintendencia General de Entidades Financieras, conjuntamente con los bancos del sistema bancario nacional, y con las autoridades de la Asamblea Legislativa en lo referente a los impostergables cambios en materia de legislación.

De igual forma, la investigación en trámite pretende desarrollar otros temas a saber: responsabilidad, control interno: valoración del riesgo, el derecho de acceso a la información, derechos del consumidor, derecho a la intimidad bancaria, estabilidad del sistema bancario nacional, responsabilidad objetiva, servicio al cliente, entre otros. Pese a no haberse concluido la misma, se

ha considerado importante para el presente informe, dejar plasmado el tema, de forma tal que permita a las y los habitantes tener información al respecto, así como de las acciones que se han tomado y se pretenden tomar al respecto.

2. Planificación urbana en el cantón de Escazú: necesaria transición hacia un ordenamiento territorial más justo.

En el Foro Universal de las Culturas, desarrollado en Barcelona, España, en el año 2004⁷, se planteó como tema la dimensión local, no solo global, que tienen los derechos humanos. En ese sentido, las ciudades se constituyen en espacios vitales donde desarrollar estos derechos, a partir de nuevas experiencias de democracia deliberativa, participativa y representativa.

Lo anterior fue recogido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad⁸, donde se señala con determinación que las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia.

En el ámbito jurídico nacional, esta dimensión local de los derechos humanos se fortalece con lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política, al establecerse el deber de las Municipalidades de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón. Este deber ha sido plasmado en el Código Municipal, artículo 3º, así como en las diferentes leyes que regulan todo lo correspondiente al accionar municipal. Cobra especial importancia esta referencia a la obligación de protección y promoción de los derechos humanos que tienen los Gobiernos Locales, en un momento histórico en el que se promueve el fortalecimiento del régimen municipal, así como el desarrollo económico y social desde lo local.

En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes ha recibido desde su apertura quejas y denuncias por parte de las y los habitantes de todo el país, requiriendo un accionar más eficiente por parte de las Municipalidades, de forma tal que las gestiones presentadas sean atendidas en tiempo y forma. Conviene también indicar que durante ya casi 15 años

⁷ http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=2801

⁸ <http://www.hic-net.org/documents>

de fiscalización del régimen municipal por parte de la Defensoría, se han conocido de igual forma prácticas de mejoramiento de la gestión municipal que le han permitido a varios Gobiernos Locales ampliar la oferta de servicios ofrecida a sus munícipes. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, el mejoramiento de la gestión municipal ha caminado a un paso muy lento, en perjuicio de las y los habitantes.

Conviene recordar, que la Ley de Construcciones establece que son las Municipalidades las encargadas de propiciar que las ciudades reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas, así como en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten.

Este ordenamiento territorial se logra a través de la elaboración e implementación de planes reguladores⁹, mismos que constituyen instrumentos técnicos que pretenden crear un ordenamiento del espacio, sirviendo en los procesos de planificación y desarrollo del cantón. Tal y como lo ha indicado la Defensoría en diversos informes¹⁰, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los respectivos planes reguladores resulta de vital importancia, dado que permite un involucramiento de las y los vecinos del cantón en el ordenamiento del territorio, procurando un equilibrio entre los intereses personales y los colectivos.

Tomando en cuenta la importancia de los planes reguladores, así como de que los mismos respondan efectivamente a los intereses de la colectividad, la Defensoría le ha dado seguimiento puntual, a los procesos de desarrollo urbanístico que se han generado en algunos cantones del país con especial fuerza. Tal es el ejemplo del cantón de Escazú, caracterizado por un desarrollo económico acelerado en los últimos años, mismo que se ve reflejado en el incremento tanto en la actividad comercial que se realiza en el cantón, como en el número y tamaño de construcciones habitacionales que se están generando, en el marco de un plan regulador, varias veces ya parcialmente reformado.

Se ha señalado¹¹ que de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en-

⁹ Definidos como instrumentos de planificación local que definen un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y planes de distribución de la población, usos de tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas: Código Urbano, Ley de Planificación Urbana, capítulo preliminar, pág. 7.

¹⁰ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2006-2007. Pág. 256

¹¹ Periódico La Nación 30 de marzo del 2007. Reportaje: "Crecimiento de Construcciones estrangula al cantón de Escazú."

tre el 2001 y el 2006, la población de cantón de Escazú pasó de 53.000 personas a 58.000. Así, por ejemplo, mientras en el 2003 se construyeron en Escazú 236.444 metros cuadrados, en el 2006 la cifra fue de 382.496. Estos datos han empezado a visualizarse con el impacto que se ha generado con el colapso de las vías, así como en el acceso a los servicios que se brindan a la población.

La Defensoría de los Habitantes, tiene conocimiento que ante esta situación, la Municipalidad de ese cantón, ha tenido que empezar a adoptar medidas urgentes al respecto, como: a.- La elaboración de un estudio de impacto vehicular, para determinar el flujo vehicular; b.- La elaboración de un estudio sobre la disponibilidad del recurso hídrico; c.- Estudio técnico para la aplicación del índice de Fragilidad Ambiental (IFA) con el objeto de introducir la variable ambiental en el Plan Regulador del cantón de Escazú, tanto en la zona urbana como rural.

Resulta importante señalar que de los estudios elaborados¹² al respecto, se ha determinado que referente a las zonas que están en condición de sobreuso "potencial" es necesario que se realicen ajustes al Plan Regulador, para evitar que se siga dando esa condición de desequilibrio ambiental y de potencial deterioro ambiental.

Ahora bien, una de las principales inquietudes planteadas ante la Defensoría está referida a la construcción de edificaciones en altura y las modificaciones que al respecto ha tenido el Plan Regulador del cantón de Escazú. En ese sentido, la Defensoría llevó a cabo una investigación¹³, la cual permitió visualizar el impacto que está teniendo este tipo de desarrollo en el cantón.

Vale destacar además, que previo a la publicación del Plan Regulador, la Municipalidad de Escazú aplicaba el Plan Regional Metropolitano GAM, en el cual no había regulación o limitación para construcciones en altura. Posteriormente, la Municipalidad procedió a implementar su propio Plan Regulador, mismo que fue inicialmente publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 24, del jueves 3 de febrero del 2005. Posteriormente, el 17 de marzo del 2005, se publica en La Gaceta N° 54, una Fe de Erratas al Plan referido. Una tercera publicación con modificaciones al Plan Regulador, se da en mayo del 2006, misma publicada en La Gaceta N° 90, del 11 de mayo del 2006.

Estas modificaciones han incidido directamente en el caso de las construcciones en altura, especialmente

¹² Análisis de Alcance Ambiental (Efectos acumulativos y capacidad de carga ambiental) Incorporación de la Variable Ambiental al Plan Regulador. Diciembre de 2006.

¹³ Expediente N° 22291-24-2006-QJ.

en cuanto a la de los edificios. Todo lo anterior, si bien es cierto ha cumplido con los procedimientos legalmente establecidos para generar modificaciones al Plan Regulador, ha generado incertidumbre en algunos/as habitantes del cantón, en punto a la normativa aplicable, lo anterior, tomando en consideración que existen zonas en el cantón sin mayor transición donde varía notoriamente la altura de edificaciones autorizadas en uno y otro sector.

Como ejemplo de la problemática anterior, la Urbanización Quintanar¹⁴ se ubica en una zona que ha sido afectada por las modificaciones hechas al Plan Regulador, concluyéndose que la autorización dada por la Municipalidad a varias construcciones en altura alrededor de dicha urbanización, fue debido a que una de las calles corresponde a un límite virtual entre una zona y otra de las establecidas en el Plan Regulador.

Lo anterior trajo como consecuencia que las viviendas del residencial conformaran una especie de isla de baja altura, inmersa en el medio de construcciones en altura, generando por ende una afectación en el aspecto físico, social, estético y ambiental de la zona y sus pobladores.

De esta forma, pese a que las autorizaciones otorgadas se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico (dadas las modificaciones aprobadas al Plan Regulador), estas edificaciones en altura generan durante el proceso constructivo un gran impacto en la salud de los/las vecinos/as, por la contaminación que se produce por las partículas de polvo y los sonidos propios de dicho proceso. Asimismo, las y los habitantes se consideran afectados en virtud de que se pierde valor arquitectónico en sus viviendas, se da un aumento de la humedad de la zona, cambio de temperaturas, incremento con el efecto de vacío y rebote sobre las corrientes de viento, así como la pérdida de la privacidad de las viviendas, el derecho al paisaje, entre otros.

De cara al Gobierno Local, sus actuaciones han estado ajustadas a la legalidad imperante en materia constructiva. De cara a las y los habitantes vecinos de la zona, las actuaciones de la Corporación Municipal podrán ser legales, pero no justas, en punto al perjuicio que las mismas les han causado. Conviene entonces preguntarse qué es injusto o justo dentro de un

proceso de planificación urbana? Cómo construir ciudades cada vez más inclusivas donde se opte por una efectiva Gobernanza Urbana, donde los Principios de Equidad, Sostenibilidad, Participación, Transparencia, Rendición de Cuentas y Seguridad, permitan a sus pobladores sentirse parte del desarrollo integral del cantón?

La justicia en el desarrollo de un cantón, puede considerarse un reto difícil de superar. Lo anterior, en virtud de que muchas veces el desarrollo económico termina generando procesos de desplazamiento de las y los habitantes del cantón, todo lo cual debe ser considerado por el Gobierno Local al momento de tomar decisiones que afecten colectividades.

“La justicia, concebida como ese sentimiento y actitud humana que tiene como fin supremo lograr el respeto de los derechos colectivos e individuales de todos y cada uno de los miembros que integran una determinada sociedad, irremediamente resulta en producto de una gestión pública que tome en consideración todos y cada uno de los principios y derechos que sustentan el ordenamiento jurídico.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

La Defensoría considera que el objetivo que debe privar en los procesos de planificación urbana, es el de alcanzar esa justicia, misma que se ve reflejada a nivel cantonal en procesos de mayor cohesión social, donde exista una identificación con los objetivos propuestos para el cantón por parte de sus habitantes, para lo cual

resulta imprescindible la participación de las personas en los procesos y en la definición de los planes de desarrollo cantonal.

En el caso específico de la Urbanización Quintanar, la Defensoría ha planteado a la Municipalidad de Escazú, la urgencia de que se de una solución legal y justa a la problemática denunciada. En ese sentido, una alternativa que visualiza la Municipalidad es que se establezca en este sector una zona de transición, empero, para que ello ocurra, se requiere que esto sea propuesto por las y los vecinos en alguna de las Audiencias que la Municipalidad convoque para modificar el Plan Regulador vigente.

Asimismo, la Defensoría recomendó a la Municipalidad de Escazú que las modificaciones que se realicen al Plan Regulador, sean respaldadas con informes técnicos que incluyan previamente las posibles afectaciones que podrían tener con la modificación propuesta las y los vecinos colindantes de la zona. En estos procesos de toma de decisiones, en el ámbito del ordenamiento territorial cantonal, resulta de vital importancia el acceso a la información completa que tengan las y los habitantes, misma que les permita realizar en las audiencias públicas que se establecen en los casos de modificaciones al Plan Regulador, una participación activa e informada.

¹⁴ La Urbanización Quintanar se ubica contiguo a los complejos de edificios realizados y otros en proceso, colindantes con el Centro Comercial Multiplaza, Escazú.

Aún cuando la Municipalidad de Escazú ya tiene elaborado un Plan de Desarrollo Cantonal para la próxima década, mismo que resulta una propuesta del desarrollo deseado para el corto, mediano y largo plazo del cantón, éste debe estar continuamente en proceso de revisión, de forma tal que se adecuen los objetivos propuestos a las problemáticas que se van generando a nivel cantonal, muchas producto del mismo crecimiento integral cantonal.

De esta forma, tal y como se informó en el año 2007 sobre los procesos de ordenamiento de la ciudad capital, así como de las implicaciones en todos los ámbitos de dichos procesos, la Defensoría ha considerado importante el anterior análisis del ordenamiento territorial que se produce en otro cantón de San José, en este caso Escazú, que permite retroalimentar estos esfuerzos de planificación urbana, por demás destacables y por supuesto, mejorables.

3. Construir aceras, es devolverles las ciudades a las personas.

En los últimos años, el incremento en las denuncias por la falta de aceras, por la omisión de los mismos habitantes de efectuarlas y la evidente inacción, falta de interés y dilación de los Gobiernos Locales en la materia, hizo que la Defensoría procediera a realizar un estudio¹⁵ de la importancia de dichos espacios y la afectación que su mala construcción u omisión, tiene en las y los habitantes en materia de seguridad vial.

Sobre lo anterior, la Defensoría señaló que las aceras han sido espacios creados como parte de la organización urbana de las ciudades, dirigidas exclusivamente a los denominados “peatones” y es en este sentido, que el Estado debe garantizarles su protección fuera de la carga vehicular que transita por las calles, otorgándole así un lugar primario como bien se muestra en materia de seguridad vial. No obstante, esta protección estatal, aunque de diferente forma trasciende además a las zonas rurales, siendo que el peatón es el usuario natural y por lo tanto, el primero en la vía pública.

En este sentido, además de existir una serie de reglas para las y los conductores de vehículos en las calles, los peatones también tienen la obligación de seguir una serie de reglas y restricciones para su circulación, sea la de desplazarse por las aceras o los lugares destinados para tal fin, cruzar las vías en las esquinas o en los lugares debidamente demarcados para ello y respetar dichas indicaciones; sin embargo, la necesidad para las y los usuarios de contar con espacios en óptimas condiciones es imperante.

Es claro para la Defensoría que lo anterior, es responsabilidad de todas las partes. Siendo así las cosas, la colaboración de cada uno de las y los usuarios es de fundamental mención. Los administrados son parte fundamental en la relación que existe con la Administración y por ello ha sido imperante hacer el recordatorio de que, si bien le corresponde a ésta última velar por el buen funcionamiento del aparato Estatal, no se puede negar que debe existir una correlación y por ende una serie de compromisos que también las y los habitantes asumen, los cuales deben ajustarse a cabalidad con lo que establece el ordenamiento y es en razón de ellos, que su aplicación es fundamental por sobre cualquier interés particular. Para la Defensoría, las y los habitantes, tienen también una serie de deberes que cumplir, como parte de la colaboración necesaria para un desarrollo integral y por ello, les corresponde, velar por hacer efectivo lo indicado por el ordenamiento jurídico sobre lo cual, ninguna persona puede alegar desconocimiento de la Ley, siendo clara la sanción para aquellos que transgredan la norma.

El Código Municipal establece la obligación de las y los propietarios o poseedores de bienes inmuebles de construir las aceras frente a sus propiedades y darles mantenimiento, limpiar la vegetación de sus predios ubicados a orillas de las vías públicas, recortar la que perjudique o dificulte el paso de las personas, remover objetos, materiales o similares de las aceras o los predios de su propiedad que contaminen el ambiente u obstaculicen el paso. Abstenerse de obstaculizar el paso por las aceras con gradas de acceso a viviendas, retenes, cadenas, rótulos, materiales de construcción o artefactos de seguridad en entradas de garajes. Instalar bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las edificaciones, cuyas paredes externas colinden inmediatamente con la vía pública.¹⁶

El artículo 75 del Código Municipal y siguientes, señalan los efectos jurídicos y las multas correspondientes por la omisión, delegando en los Gobiernos Locales, su ejecución en caso de que los infractores, no procedan de conformidad. Lo anterior, en calidad de administradoras generales de los intereses del cantón, con actos apegados al principio de legalidad impuesto por el ordenamiento; sin embargo, aunado a lo anterior, el manejo de criterios de razonabilidad, de eficiencia y eficacia en la solución efectiva y oportuna de las situaciones presentes en el cantón es fundamental dentro del actuar municipal.

Por lo señalado, es responsabilidad de las Municipalidades incluir dentro de sus programas de trabajo los mecanismos internos que permitan optar por una excelente gestión administrativa, de cara a las

¹⁵ Expediente 17150-2008-SI

¹⁶ Código Municipal. Artículo 75.

y los habitantes. En este sentido, muchos habitantes tienden a desconocer, o irrespetar los alcances de la Ley en la materia, siendo que las construcciones de las aceras se hacen prácticamente ornamentales, muy a pesar de que el Reglamento para el Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones ha señalado los aspectos técnicos requeridos en materia de aceras, entre las cuales se encuentran materiales antideslizantes, sin gradas y con un mínimo transversal y de construcción obligatoria como parte de las obras de urbanización cuando se vayan a construir viviendas simultáneamente y cuando no se contempla esto, se exigirá en los desarrollos frente a las calles primarias. Lo anterior, en concordancia con la Ley 7600 Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad y su Reglamento, misma que ha señalado una serie de parámetros para la construcción y mantenimiento de las mismas, en punto al tamaño, el ancho mínimo, la línea de propiedad, las dimensiones técnicas de las rampas en las esquinas de las aceras, el desnivel, y tamaño permitido. Todo lo anterior, previo visto bueno de la municipalidad del lugar para su ejecución.

En vista de lo anterior, la Defensoría ha considerado fundamental que las municipalidades adopten las medidas que consideren necesarias para que el proceso de apercibimiento a las y los propietarios o poseedores de bienes inmuebles para la construcción y mantenimiento de las aceras frente a sus propiedades, ajustando las obras a las especificaciones contenidas en la Ley N° 7600 y su Reglamento, sea realizado en tiempo y forma y de no efectuarse, proceder el Gobierno Local a realizar la obra y aplicar la multa correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del Código Municipal, como así lo ha señalado la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones; además de la importancia de mantenerse vigilantes del comportamiento de los comercios en cuanto a la información que pudiera obstaculizar el tránsito en las aceras.

Espacios que deberían ser y mantenerse seguros, cuentan con huecos, sin la cubierta de los medidores de agua, aceras quebradas por tubería rota que no es reparada, zanjas, desniveles sin una adecuada supervisión técnica, ausencia de conocimiento y de promoción sobre sensibilización ciudadana en materia de discapacidad, falta de iluminación y de una adecuada señalización en punto a las zonas de seguridad, peatonales y demás.

Es fundamental recordar, que las aceras se han constituido en espacios públicos de importancia esencial para el tránsito de personas, por lo que cualquier obstáculo, mal diseño o falta de mantenimiento que sobre ellas pudiera darse, está efectuado en detrimento del libre tránsito de los habitantes. Lo anterior incluye a las personas sobre las cuales algún tipo de discapacidad dificulta su derecho a transitar sobre vías libres y en óptimas condiciones.

“No obstante, el deber primario de construcción de la acera, requiere la colaboración de las y los propietarios de realizar en sus casas, negocios, lotes y demás las aceras correspondientes, sin que tenga que ser la misma Municipalidad la que tenga que destinar una serie de recursos para efectuar el procedimiento respectivo por la omisión de las obligaciones de los mismos administrados.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

En este sentido, la falta o limitaciones en los recursos y la conformación de aceras antes de la Ley no puede ser una eximente, ni mucho menos una justificación, para no realizar las obras. En vista de lo anterior, es imperante que el diseño constructivo de las aceras, deban ser realizadas adaptando las espe-

cificaciones técnicas, a lo señalado en la Ley 7600.

Dichas denuncias contra la administración pública en el tema, han sido múltiples y declaradas con lugar, confirmando así el reconocimiento que tienen los habitantes acerca del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación para las personas con discapacidad.¹⁷

El derecho a la igualdad es considerado un derecho humano fundamental, en la lucha contra cualquier forma de discriminación. Nace a partir del derecho de los habitantes, de poder acceder a diferentes espacios de manera equitativa, integral y digna, para contribuir así, al desarrollo personal y nacional. Por lo anterior, la Ley 7600 ha señalado la necesidad de regular los alcances de la protección que el mismo Estado debe brindar para el logro de su objetivo primordial de igualdad, señalando tanto sus principios fundamentales, como la obligación del Estado, las acciones para hacer una Ley efectiva y los procedimientos y sanciones por discriminación.

No es posible pensar que por su condición de discapacidad, una persona vea limitado su entorno para el disfrute de sus derechos. Por lo anterior, el artículo 104 del Reglamento a la Ley 7600 señala que el principio de accesibilidad se basa en una serie de especificaciones y adaptaciones técnicas a aplicar en las cons-

¹⁷ Sobre lo anterior votos de la Sala Constitucional como los N° 1018-07, 10736-07, 1117-07, 12733-07, 14875-07, 15814-07, 15870-07, 19150-07, sentencia 2006-014850 entre otros, han señalado la importancia de dichas construcciones, en las que se confirma el reconocimiento del derecho fundamental de igualdad y no discriminación con relación a las personas que padecen algún tipo de discapacidad.

trucciones, ampliaciones, remodelaciones de edificios, parques, aceras, jardines, plazas, vías y demás. No es posible pensar en inclusividad si se establecen una serie de diferencias que limitan principios esenciales como los de vida independiente, accesibilidad e igualdad de oportunidades.

En este sentido, se incurre en discriminación por omisión de las obligaciones derivadas de la Ley 7600, sea por parte de las y los habitantes o de la misma Administración, a partir de la carencia o malas condiciones de aceras, con huecos y desniveles, falta de fiscalización en las entradas a los garajes de las casas las cuales en muchas ocasiones son mal construidos y limitan el tránsito por las aceras, existencia de tramos en los cuales las y los vecinos han colocado materiales inadecuados, exhibición de productos en las aceras de los comercios obstruyendo así el paso, irrespeto en las zonas de estacionamiento para personas discapacitadas; las aceras no cuentan con accesos o están mal construidos para personas discapacitadas.

Es justamente por lo anterior, que la labor de identificar las aceras en mal estado y proceder con los trámites correspondientes debe ser llevada a cabo de manera constante por parte de los Gobiernos Locales. Comprende de igual forma la Defensoría, la responsabilidad y el esfuerzo de las mismas municipalidades a realizar este tipo de trabajos cuando los mismos administrados no proceden a efectuar lo que por Ley les corresponde y aún así, las multas son prácticamente ridículas, siendo que van entre ¢200 y ¢500 colones; sin embargo, es imperante realizar esfuerzos en conjunto con los mismos habitantes, creando conciencia y educación en derechos, sensibilidad y responsabilidad en los mismos ciudadanos como columna vertebral del cantón.

Es justamente en punto al hecho de que construir aceras, es devolverle las ciudades a las personas, que el análisis que ha realizado la Defensoría con respecto a las aceras, no deviene sólo del deber legal de las Corporaciones de cumplir con una adecuada fiscalización en la materia y proceder a efectuar las obras cuando los habitantes hacen caso omiso a las ordenanzas municipales para posteriormente proceder a multar a los infractores, sino que, más allá de ello, requiere dejar plasmado la necesidad de una constante promoción y divulgación sobre la importancia que tiene, el contar con los mecanismos necesarios para poder transitar de manera adecuada, las dimensiones que tiene una mala estructura en las vidas de personas con discapacidad, personas adultas mayores y en la población en general.

4. El Buen Gobierno, un Derecho Fundamental que históricamente se lesiona en el Ministerio de Educación Pública.

Esta Defensoría en varios de sus Informes Anuales, ha evidenciado la mala calidad y las deficiencias en la prestación de los servicios que brinda el Ministerio de Educación Pública a las y los habitantes, así como a las y los funcionarios que brindan sus servicios en dicho ministerio y en tal sentido, ha recomendado acciones correctivas para el mejoramiento del servicio; sin embargo, pese a lo reiterado de las quejas no se visualiza un cambio significativo en dicho accionar.¹⁸

Reiteradamente se han recibido denuncias en contra de la gestión que se realiza en distintos Departamentos del Ministerio de Educación Pública; a saber, Dirección General de Personal, Servicios Especializados y Área del Régimen Disciplinario, por cuanto su intervención y acciones administrativas en varios casos han rebasado criterios de proporcionalidad y razonabilidad en el tiempo en que los asuntos sometidos a su conocimiento son resueltos. En varios casos se han visualizado problemas de índole administrativo, por cuanto no existe un grado de suficiente responsabilidad por las omisiones en que se incurre dentro de los procesos de análisis, revisión y finalmente respuesta al/la habitante o al/la servidora. Por otro lado, se ha logrado determinar que las omisiones en que incurre ese ministerio se deben, en gran parte a la cantidad de gestiones o solicitudes que atiende, mismas que en su gran mayoría surgen por errores administrativos.

En tal sentido, la Defensoría ha insistido en que, dentro del giro normal del servicio público que brinda el Ministerio de Educación, se debe incluir un componente esencial de Buen Gobierno que fomente principios de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad en los trámites administrativos. No escapa a esta Defensoría la realidad que implica la limitación de recursos públicos, así como la escasez de recurso humano y material; no obstante, el proceso de modernización que en la actualidad se debe imponer en el Ministerio de Educación Pública, exige que de forma definitiva los jerarcas le brinden la importancia necesaria al mejoramiento del servicio y por tanto es urgente que sean esas autoridades superiores quienes implementen acciones proyectadas a un futuro cercano que promuevan estándares de calidad en el servicio.

En el período de tiempo que comprende el presente Informe Anual, la Defensoría ha sido receptora de múltiples quejas de funcionarios públicos del Ministerio de Educación, en los cuales se denuncian atrasos desmedidos en procesos de resolución de reclamos

¹⁸ Informe Anual: 2004-2005, Pág. 212 a 214. Informe Anual 2005-2006, pág. 138 al 141 e Informe Anual 2006-2007, pag. 272 a 274.

administrativos, salariales, nombramientos y procesos disciplinarios que, inclusive en algunos casos, superaron el año sin haber sido resueltos, tal como lo determina la ley.¹⁹ Para estos casos, en los cuales se evidenció una clara violación al derecho fundamental de justicia pronta y cumplida, así como una vulneración a los principios rectores de los servicios públicos, la Defensoría los atendió y resolvió de forma particular, exponiéndole a la Administración de forma adicional la urgencia de atender los problemas generadores de dichas denuncias.

Luego de un balance histórico de las intervenciones que la Defensoría ha realizado sobre el accionar administrativo del Ministerio de Educación, el cual se caracteriza por ser poco adaptable a las necesidades de sus funcionarios y a la realidad nacional; se ha llegado a concluir que ese ministerio responde básicamente a los requerimientos particulares e individualizados de quejas que le presenta la Defensoría; situación que pareciera se repite con la interposición de recursos de amparo. Es decir, no existe una mejoría del servicio público en beneficio de las y los habitantes, educadores y en general de la población estudiantil; por el contrario, lo que se identifica en ese ministerio es una gestión de reacción a las denuncias o quejas, sin evolucionar a una gestión proactiva, orientadora a satisfacer el derecho fundamental de las y los habitantes al buen funcionamiento de los servicios públicos y estancada en el tiempo y sin mejoría notable.

En tal sentido, debe recordarse que la Sala Constitucional en varias de sus resoluciones ha llamado la atención al Estado por la falta en la continuidad, en la prestación y adaptabilidad de los servicios públicos, condenando a éste por la deficiente calidad y obligándolo a brindar un servicio de carácter público con lineamientos de calidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado “... *Nuestra Constitución Política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeres, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de*

varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”²⁰.

Asimismo, a partir de las recientes reformas legales en la jurisdicción contencioso administrativa, resulta necesario que los jefes del Ministerio de Educación Pública orienten su gestión de forma decisiva al mejoramiento de los servicios públicos, ello en el tanto con el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo; el cual comenzó a regir a partir del 1 enero del 2008, se tutela con mayor proteccionismo los derechos e intereses de las y los habitantes.

Dicha reforma, misma que busca en su origen que la Administración Pública brinde sus servicios con estándares de calidad e eficiencia, incorpora como novedades la no exigencia del agotamiento de la vía administrativa, la posibilidad de impugnar actos administrativos, actuaciones materiales, así como omisiones materiales y formales en que incurran las y los funcionarios públicos, aumenta el grado de responsabilidad administrativa de los funcionarios, se reducen los plazos para resolver y se amplía la posibilidad de imponer medidas cautelares en contra de la Administración.

Se hace un llamado a las y los Diputados, a efecto de que se analice, discuta y solvente de manera definitiva la problemática administrativa de gestión que, a lo largo de los años, ha evidenciado la Defensoría de los Habitantes en sus Informes Anuales y ante los cuales el Poder Ejecutivo no ha puesto el cuidado necesario en su mejoramiento; lo anterior, hace que hoy día se tenga un Ministerio de Educación prácticamente colapsado por errores administrativos, dilación injustificada en el trámite de gestiones administrativas de sus servidores, atrasos salariales, maltrato y deficiente atención a las/los usuarios, mismo que está en directa relación con la desmotivación generalizada de la población laboral, impunidad en los resultados finales de procedimientos disciplinarios por dilación de los mismos y, finalmente, el surgimiento de conflictos

“El Código Procesal Contencioso Administrativo, permite a la Defensoría de los Habitantes, en aras de constituirse en un instancia activa de fortalecimiento de los Derechos Fundamentales y Principios de Buen Gobierno, la facultad de demandar en la vía contencioso administrativa a la Administración Pública incumplidora u omisa de sus deberes con las y los habitantes; con lo cual, se brinda la oportunidad de exigir que las conductas de la Administración Pública se encuentren apegadas a los principios de eficiencia y eficacia en protección de los derechos de los habitantes.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

¹⁹ Expedientes N° 02104-2007, N° 02752-2007, N° 04704-2007, N° 05290-2007, N° 07050-2007.

²⁰ Voto Sala Constitucional N° 05600-2005 de las dieciséis hrs. con treinta y cuatro minutos del diez de mayo del dos mil cinco.

de carácter laboral que provocan acciones de paro y huelga en el sector.

Finalmente, como un apartado especial dentro del presente título, conviene señalar que sobre el tema de nombramientos en el Ministerio de Educación Pública, se han dado algunos avances importantes a fin de atender una problemática que este Órgano Defensor en varios de sus Informes Anuales, había tildado como prácticas de nombramientos de personal que favorecen el posible tráfico de influencias e injerencia política en los procesos de nombramiento.

Parte de la mejoría que podría implementarse en materia de nombramientos dentro del Ministerio de Educación Pública, está referida a la labor desplegada por la Dirección General del Servicio Civil, cuyas autoridades notificaron al MEP, mediante resolución DG-294-2007, la declaración de candidatos elegibles para ocupar plazas en propiedad e interinas producto del concurso PPD-001-2007 y que según el propio Director General²¹, es el único procedimiento técnico, válido y vigente para efectuar los nombramientos, perdiendo plena validez cualquier otra lista anterior.

Pese a lo anterior, preocupa a la Defensoría que el Ministerio de Educación no esté utilizando la lista de elegibles que resultó como producto del concurso PPD-001-2007 aplicado por la Dirección General de Servicio Civil y que en la actualidad los nombramientos en propiedad e interinos estén siendo ejecutados por ese ministerio mediante procedimientos o registros de funcionarios que no cuentan con la validez y eficacia jurídica necesaria, siendo que dichos actos podrían causar conflictos de índole judicial, como la interposición de recursos de amparo que comprometerían el accionar administrativo de ese Ministerio²².

En tal sentido, la Defensoría ha hecho un llamado al señor Ministro de Educación Pública para que, en cumplimiento del principio de legalidad y respeto al marco legal vigente, los nombramientos de dicho ministerio se hagan respetando la lista de elegibles del concurso PPD-001-2007, misma que tiene sobrado conocimiento el Jerarca institucional de esa cartera ministerial así como la Directora General de Personal. Asimismo, se exhorta a las y los Diputados a efecto de que, dentro del ámbito de las competencias referidas al control político de la Administración, se le brinde el seguimiento necesario a las acciones promovidas por las autoridades del Ministerio de Educación Pública en punto a los instrumentos y mecanismos de nombra-

mientos utilizados para la designación del periodo del curso lectivo 2008.

5. El derecho de petición y respuesta del habitante: pilar del Derecho Humano al Buen Gobierno.

La primera noción que convoca el derecho de petición y respuesta es si se quiere, simple; legítima a la o al habitante en sus relaciones con la o el funcionario público colocándolo en una posición en la que tiene el derecho de requerirle información de su interés particular o en asuntos generales, sabiendo que de su solicitud se ha derivado correlativamente el deber público de dar respuesta dentro de plazos específicos que determina la ley, según sea la naturaleza del asunto de que se trate.

No obstante, un análisis más profundo de la génesis y el alcance de este derecho, pone al descubierto su enorme trascendencia, al punto de que el legislador constituyente de 1949 le dio tutela constitucional en el artículo 27 para reivindicar la histórica condición pasiva que otrora tenía el/la habitante frente a la Administración Pública.²³ Su consagración constitucional dentro del catálogo de derechos fundamentales, no es entonces obra de la casualidad; constituye además, el corolario del **principio de transparencia** en la función pública, donde las y los funcionarios razonan y/o justifican debidamente los actos que pueden incidir de algún modo en los derechos e intereses de los ciudadanos.

El derecho de petición y respuesta a su vez, se complementa con las garantías establecidas en los artículos 30 y 41 de la Constitución Política, éstos son, el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público y el derecho a tener acceso a una justicia pronta y cumplida. Los tres constituyen el trípode sobre el cual se asientan principios esenciales que le dan legitimidad al sistema, como es el **principio de rendición de cuentas** del servidor público y el **principio de participación ciudadana**, en tanto que, como sujetos informados, los habitantes tienen la posibilidad de involucrarse activamente en los asuntos particulares que les atañen o en otros de interés general.

En atención a su raigambre constitucional, la Defensoría ha desarrollado sistemáticamente en sus informes finales la posición de que el disfrute de este derecho fundamental no puede sujetarse ni condicionarse a razones de índole administrativo para justificar su in-

²¹ Oficio DG-073-2008 de fecha 15 de febrero de 2008.

²² Recurso de Amparo 08-002057-0007-CO. Docente que acusa violación a sus derechos por la falta de aplicación del concurso realizado por el Servicio Civil y la desatención a la lista de elegibles.

²³ El artículo 27 de la Constitución Política dispone claramente que: **“Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.”**

cumplimiento; no es potestativo para la o el funcionario público dar respuesta a la gestión que le plantea un habitante, sino que está conminado a hacerlo y con ello a dar sentido práctico a los **principios de buen gobierno** citados en el presente informe.

La casuística revela que con frecuencia las municipalidades ignoran una petición formal que formula una o un habitante; en este período fueron recibidas denuncias contra diversas Municipalidades; no obstante, también se recibieron quejas contra la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social, entre otras.²⁴

En el caso de la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública, la Defensoría –aparte de recordarle la naturaleza del derecho fundamental que está de por medio y las implicaciones de su vulneración- ha insistido a su Directora que considerando que se trata del mayor empleador del país, debe tomar las previsiones administrativas correspondientes para mejorar los índices de eficiencia en su gestión y tomar las acciones pertinentes para asegurar que en todo caso y sin excepción, los empleados reciban respuesta a sus gestiones pues se trata por lo general de gestiones donde las y los habitantes buscan información referida a derechos laborales esenciales como retrasos en pagos de salarios, solicitudes de traslado, cálculos errados en pluses salariales.

La Defensoría ha insistido a esa dependencia así como a todos los órganos denunciados en general que, en todo caso, subsiste la obligación de la Administración de explicar clara y profusamente al/la habitante las razones por las cuales no puede emitir un pronunciamiento de fondo en el plazo legalmente establecido y entre tanto, al menos informar el trámite mediante el cual está atendiendo la solicitud planteada por la o el habitante.

Pese a la reiteración de las quejas y a la insistencia con que la Defensoría ha señalado la naturaleza y trascendencia del derecho de petición y respuesta, no se evidencian avances significativos –por lo menos en la Dirección General de Personal del MEP- en la aten-

ción de un problema administrativo que trasciende a la vulneración de este derecho fundamental.

Por el contrario, destaca la Defensoría todas las acciones administrativas que en respuesta a una denuncia de esta naturaleza adoptó el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En este caso, la omisión de respuesta acusada por el habitante estaba enmarcada dentro de un proceso de reclamación iniciado por éste a raíz de la negativa del Banco a hacer efectiva la cobertura de una póliza que respaldaba un crédito personal de su papá, quien falleció estando el mismo vigente, de modo que el Banco

trasladó al denunciante el cobro del saldo pendiente del crédito.

El habitante acudió a la Defensoría en virtud de haber interpuesto recurso de revocatoria y apelación en subsidio contra el acto que denegó la aplicación de la póliza y transcurrían meses sin obtener una respuesta, pese a las peticiones formales planteadas ante la Coordinadora de la Oficina de Seguros de ese Banco y ante el Coordinador de Asesoría Jurídica, solicitando información respecto al trámite en que se encontraba su recurso y a las razones de la dilación.

Del informe solicitado por la Defensoría a las autoridades del Banco Popular, se evidenció que el expediente administrativo de este habitante pasó de una oficina a otra en una sucesión de trámites administrativos que postergaron en un plazo más allá de lo razonable la resolución de los recursos, emitida finalmente un año y tres meses después de incoados los recursos por el habitante y ante la intervención de la Defensoría que solicitó explicaciones.

En el informe final, la Defensoría –aparte de recordar la tutela especial que ostenta el derecho de petición y respuesta- desarrolló el vínculo inexorable existente entre éste y el **derecho a una justicia pronta y cumplida**, que también protege la Constitución Política en el artículo 41, cuyo disfrute supone la observancia del funcionario público de **otros principios de buen gobierno** esenciales como el **principio de eficiencia** en la tramitación de los asuntos de naturaleza resolutiva y en general de todos aquellos sobre los cuales las y los habitantes demanden información así como otros principios administrativos que contempla la Ley General de la Administración Pública como el **prin-**

“En el período al cual corresponde el presente Informe Anual de Labores, se evidenció una recurrencia en las quejas de las y los habitantes que alegaron no haber recibido respuesta o informe respecto a algún asunto de su interés formalmente planteado. En tal situación no sólo se vulnera al/la habitante su derecho fundamental sino que además el/la funcionario omiso, coloca al habitante en una situación de incerteza jurídica respecto al problema que lo ha llevado a formular una petición y que suele entrañar un derecho de fondo, sobre el cual éste requiere una resolución o simplemente conocer la posición de la Administración.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

²⁴ Las denuncias corresponden a los expedientes 10491-2007-SI, 5474-2007-SI, 6430-2007-SI, 6959-2007-SI y 12160-2007-SI.

principio de celeridad y el de simplicidad y economía procesal.²⁵

La posición de la Defensoría en este caso –conteste con la desarrollada en la jurisprudencia de la Sala Constitucional- fue la de que si bien la justicia administrativa no puede ser inmediata pues la Administración Pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar adecuadamente la petición del habitante y dictar la resolución administrativa más acertada o incluso tan sólo una respuesta, lo cierto es que ello no legitima al funcionario público para prolongar indefinidamente la petición que el habitante ha formulado, obligándolo a tolerar atrasos o dilaciones indebidas.

La Defensoría giró al Banco Popular dos recomendaciones de carácter correctivo aplicables a futuro; uniformar y oficializar un procedimiento administrativo interno en el trámite de recursos que interpongan los habitantes que evite dilaciones irrazonables y girar una directriz a efecto de que, durante el trámite de elaboración de respuesta a una petición de un habitante, se le mantenga informado del curso que se está dando a sus acciones.

En respuesta, la Presidenta de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, informó a la Defensoría que en la Sesión Ordinaria N° 4512 del 27 de agosto de 2007, ese órgano había tomado el acuerdo de instruir a la Gerencia General para que atendiera las recomendaciones. Por su parte, el Gerente General Corporativo de ese Banco presentó poco tiempo después un detallado informe en el cual señaló que en acatamiento a las recomendaciones de la Defensoría, varios Coordinadores de Procesos trabajaron conjuntamente en la elaboración de un procedimiento institucional al cual denominaron “*Gestión de Inconformidad de Clientes u otros Entes*”, mismo que fue aprobado por la Gerencia.

Señaló el Gerente General que todos los Coordinadores de Procesos involucrados en el diseño de este procedimiento, se guiaron por las pautas que sobre el particular establece la Ley General de Control Interno N° 8292. De este modo, en setiembre de 2007 se oficializan las normas de operación internas a seguir ante una gestión de inconformidad planteada por un cliente y en la Circular N° GGC-1653-2007 el Gerente General del Banco Popular comunicó a todo el personal el procedimiento que deberá seguirse a fin no sólo de dar respuesta a todo habitante que formule una petición sino de mantenerlo informado durante el plazo que tome la resolución final.

Son frecuentes las justificaciones alegadas por los funcionarios públicos omisos –desde los niveles jerárquicos superiores hasta los niveles medios técnicos- para no haber remitido la respuesta que esperaba el habitante. No obstante, en cada nueva denuncia la Defensoría reitera enfáticamente que el deber de informar claramente y con puntualidad está implícito en el ejercicio de la función pública y su cumplimiento constituye un pilar básico de las relaciones de los habitantes con la Administración Pública.

6. Proceso de recepción de urbanizaciones de interés social en San José

“*Sin el visado del plano no hago nada*”, manifestaba un habitante a la Defensoría. Efectivamente, ningún propietario de bien inmueble puede inscribir, construir, remodelar, adquirir préstamos hipotecarios, el bono gratuito para vivienda o vender su propiedad, sin contar con el visado de la finca extendido por la municipalidad donde se ubique el mismo. Esto venía sucediéndole a muchas personas propietarias de terrenos ubicados en varias de las urbanizaciones llamadas de interés social en el Cantón Central de San José, las cuales no habían sido recibidas en su mayoría por la Municipalidad tras considerar que se encuentran en situación irregular, principalmente por obras no concluidas, falta de áreas de parque, juegos infantiles y áreas comunales; no obstante en estas urbanizaciones la Municipalidad presta servicios e invierte en el mantenimiento de las vías y áreas verdes.

Entre estos proyectos de vivienda se encuentran Libertad 1 y 2, Lomas del Río, Rincón Grande de Pavas, Metrópolis, Bri brí, 25 de Julio, Corazón de Jesús, Rossiter Carballo, La Florida, Los Laureles y 1° de Mayo.

Conviene recordar que por visado municipal se entiende el trámite mediante el cual el municipio da el visto bueno al plano catastrado de una propiedad determinada, acreditando el cumplimiento de los requisitos urbanísticos a fin de adquirir la condición jurídica de lote urbano, que da derecho para edificar, vender el terreno, fraccionar, urbanizar o levantar una escritura de la propiedad. De tal forma, el visado municipal es obligatorio para toda reunión, división o subdivisión simultánea o sucesiva de fincas en dos o más lotes que se lleve a cabo en suelos clasificados como urbanos o urbanizables por el Reglamento de Zonificación de uso de suelo del Plan Director Urbano.

La problemática referida inició entre los años 1986-1990, con ocasión de un programa de otorgamiento masivo de vivienda, dirigido por el recién creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos a través de instituciones como el Instituto Nacional de

²⁵ En tal sentido el artículo 269 de la Ley General de la Administración Pública.

Vivienda y Urbanismo y el Instituto Mixto de Ayuda Social, construyéndose una serie de urbanizaciones y lotificaciones para personas de escasos recursos, cuyo acceso a una vivienda digna se había visto limitado por sus exiguos ingresos.

Dicha política se plasmó en la Ley del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, Ley N° 7052 del 13 de noviembre de 1986, y en lo que se refiere al visado el artículo 64, (posteriormente derogado por la ley N° 7208 de 21 de noviembre de 1990), señalaba que las urbanizaciones, lotificaciones o construcciones de vivienda mínima que se desarrollaran para los beneficiarios del FOSUVI (Fondo de Subsidios para la Vivienda), que cuenten con la aprobación previa del Banco, no requerirán de permiso ni de visado municipal, siempre que los respectivos proyectos hayan sido aprobados por el Departamento de Urbanismo del INVU y que se ajusten a la zonificación establecida en el cantón en que están ubicados. En similar condición quedó el artículo 6 de la Ley N° 7151, Ley de Autorización al Instituto Mixto de Ayuda Social para Traspasar Terrenos de su Propiedad, mismo que también posteriormente fue declarado inconstitucional mediante Voto N° 467-99.

Una vez derogados los artículos antes transcritos, las municipalidades, incluyendo la del Cantón Central de San José, continuaron aplicando la normativa contenida en la Ley de Planificación Urbana y su Reglamento, lo que provocó que dichas urbanizaciones irregulares no fueran recibidas y por tanto no se extendiera a sus propietarios, cuando lo solicitaban, el visado de planos, ocupándolos ellos principalmente para formalizar las escrituras y convertirse en verdaderos dueños de sus terrenos.

Es por esta razón que varios vecinos de las ciudadelas Lomas 1 y Lomas 2 de Pavas y de la ciudadela 27 de Julio de Hatillo, en el año 2005, recurrieron a la Defensoría con el fin de que se les solucionara el problema ya mencionado. Es así como se inician sendas investigaciones al respecto²⁶, mismas que permitieron determinar las acciones que la Municipalidad de San José venía tomando para poner en orden la situación de dichas urbanizaciones. Al respecto, se determinó la existencia de una Comisión Interdisciplinaria, coordinada por el Despacho de la Alcaldía, misma que buscaba una solución a dicha problemática con participación de otras instituciones tales como el INVU y el IMAS. Pese a la conformación de dicha Comisión, al momento de la intervención de la Defensoría, la misma se encontraba prácticamente inactiva, al parecer

por falta de interés y acuerdos entre las instituciones involucradas.

De la investigación realizada por la Defensoría, se desprende la necesidad de reactivar la labor de la Comisión Interinstitucional, lo cual es plasmado en el Informe Final con Recomendaciones emitido a las autoridades involucradas. 27 Para dar cumplimiento de las recomendaciones emitidas, la Municipalidad de San José, estableció una coordinación entre el Despacho del Alcalde con la Dirección de Urbanismo para definir la estrategia a seguir. Posteriormente, se realizan una serie de reuniones a los internos de la Municipalidad de San José, trasladándose al Ministerio de Vivienda la necesidad de establecer medidas de coordinación entre las instituciones. Dicho Ministerio retomó el tema promoviendo una reunión entre diferentes actores interinstitucionales, y llegando al acuerdo de reactivar la Comisión Institucional de la Municipalidad con representantes de alto nivel del INVU, IMAS, MIVAH, tal y como había sido recomendado por la Defensoría.

Asimismo, la Municipalidad de San José se comprometió a realizar un levantamiento de los requisitos pendientes para recibir sus urbanizaciones. De igual forma, se analizaron otros aspectos tales como proyectos de ley en proceso, marco jurídico aplicable, valorándose las opciones de recibir urbanizaciones construidas antes de la entrada en vigencia de la Ley de Planificación Urbana, sea 15 de noviembre de 1968; o recibir las urbanizaciones construidas entre 1986-1999, cuando la legislación sobre el financiamiento de vivienda de interés social, tenía apartado al régimen municipal de aprobación de los diseños de sitio y de fiscalización del proceso constructivo de las urbanizaciones de este tipo; y recibir las urbanizaciones donde la Municipalidad ha censado sus parcelarios.

Es importante destacar la labor realizada por la Comisión Interinstitucional, dentro de lo cual figura la aprobación y recibo por parte de la Municipalidad de San José de las siguientes urbanizaciones desarrolladas como proyectos del INVU y que se encontraban como irregulares: Umará; Colonia Kennedy; Colonia 15 de setiembre; San Cayetano; Colonia de Setiembre N° 4; Zapote; Nietos de Carazo; López Mateos; Villa Esperanza; Calderón Muñoz; María Reina; La Peregrina. En el caso de urbanizaciones desarrolladas por el IMAS se recibieron las siguientes: Los Laureles; Santa Margarita; Florida Sur; Rossiter Carballo; Los Manzanos.

Continuando con el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría, la Municipalidad de San José, informó durante el 2007, de las siguientes

²⁶ Expediente 19448-24-2005, relacionado con las ciudadelas 27 de Julio, urbanización a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y Expediente N° 19611-24-2005, referido a la ciudadela Lomas 1 y Lomas 2.

²⁷ Oficio N° 12126-2005-DHR, Expediente N° 19448-24-2005

tes urbanizaciones recibidas: Distrito Hatillo: 25 de Julio, Hogar Propio I y II, Los Aserrines, La Gloria, La Florida, La Loma y Reina de los Angeles. En Distrito Pavas: Los Laureles, Metrópolis I, II, III, Finca San Juan, Oscar Felipe, Bribi y La Hispania. En Distrito La Uruca: Rossiter Carballo y Los Manzanos. En Distrito Zapote: Santa Cecilia o Pueblo Nuevo, Santa Margarita y María Isabel. En Distrito Hospital: Johnny Ramírez y Corazón de Jesús. En Distrito San Sebastián : San Sebastián IV.

Para los efectos de la Defensoría, el seguimiento de las recomendaciones mencionadas, culmina en el mes de octubre del 2007, con la “Carta de Entendimiento Proyecto Habitacional La Libertad I y II”, entre la Municipalidad de San José y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

A criterio de la Defensoría, la recepción de las anteriores urbanizaciones constituye un paso certero y justo para cientos de personas que tienen derecho a contar con un título de propiedad, después de muchos años de habitar una vivienda, otorgada por el mismo Estado.

“Las autoridades del Sector Vivienda y del Sector Social del Gobierno, desde que se planeó el otorgamiento de lotes y viviendas de interés social a finales de los años ochentas, debieron haber tomado en cuenta la situación que enfrentarían en un futuro las y los beneficiarios de esa gran cantidad de urbanizaciones que no cumplían con los requisitos mínimos establecidos en la Ley de Planificación Urbana y su Reglamento, dejando a un lado el derecho de esas personas a un desarrollo sostenible y justo.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

La Municipalidad de San José y las instituciones involucradas en la problemática aquí tratada, lograron aplicar prácticas de “Buen Gobierno”, al lograr ponerse de acuerdo y tomar decisiones que mediante la equidad vinieron a fortalecer el respeto del derecho a la propiedad de las personas que habitan dichas ciudades, procurando con ello además, el respeto de los Derechos Humanos.

Se espera que las acciones que se han desarrollado en el Cantón Central de San José, sean imitadas por otras municipalidades del país, donde se presenta una problemática similar y donde han figurado como desarrolladores o responsables de los proyectos de interés social el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto

Mixto de Ayuda Social, incluyendo necesariamente al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para una mejor coordinación de las acciones a tomar.

III. Seguimiento a casos presentados: Informe Anual 2006-2007.

Tomando en consideración que los casos representativos consignados en el Informe de Labores del año pasado, resultan de especial complejidad e impacto en la protección de derechos de las y los habitantes, durante el 2007 y 2008 inclusive, la Defensoría ha dado seguimiento puntual a cada uno de los temas planteados, procurando mantener informada a la población y a las señoras y señores Diputados sobre los avances y retrocesos en cada una de las problemáticas denunciadas, todo lo cual se pasa a exponer a continuación.

1. Proceso de apertura de los muelles de Limón: proyectos de Gobierno para la provincia de Limón

Tal y como se informó a los señores y señoras Diputadas, en el Informe de Labores del período anterior²⁸, con ocasión del proceso de apertura de los muelles en la provincia de Limón, el Gobierno de la República planteó un plan integral para la provincia de Limón que consta de 3 pilares específicos: a) Programas de Acción Social; b) Ejecución del proyecto Limón Ciudad-Puerto; b) Modernización de los puertos de Limón y Moín.

Según se ha insistido por parte de la actual Administración, el compromiso del Gobierno de la República con la provincia de Limón, está sustentado en la búsqueda de un desarrollo con rostro humano dentro de un proceso integral para que Limón cuente con las herramientas que permitan un mayor bienestar en los ámbitos cultural, social y económico.

Durante el período del presente Informe, la Defensoría dio seguimiento a las acciones que se realizan en aras de hacer efectivos los pilares de acción referidos. Al respecto, se sostuvieron reuniones²⁹ con grupos interesados de la provincia de Limón, así como con autoridades de Gobierno con el fin de conocer, por un lado, las principales objeciones de los grupos al plan presentado por el Gobierno, y por otro, el avance del mismo y la atención de las objeciones planteadas.

²⁸ Defensoría de los Habitantes. Informe de Labores 2006-2007. pág. 282.

²⁹ El 28 de febrero del 2008, un funcionario de la Defensoría sostuvo una reunión en la provincia de Limón con varios de los grupos interesados en el proceso. El 17 de marzo del 2008, se dio una reunión de la Defensoría con el Ministro de la Coordinación Interinstitucional.

En ese sentido, se han determinado coincidencias entre el Gobierno, grupos organizados de la sociedad y la dirigencia sindical de la provincia³⁰, principalmente de Sintrajap, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Los servicios portuarios deben garantizar la calidad del servicio, con precios razonables y justos apegados a los criterios de eficiencia y eficacia, garantizándose siempre su continuidad con la implementación de la mejor tecnología portuaria existente en el mercado.
- La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), mantendría una autonomía plena de administración y gestión financiera conforme a su ley de creación. Además, mantendría su doble actividad de autoridad portuaria, como ente fiscalizador dentro de la vigencia del contrato de concesión y de promotora del desarrollo de la provincia de Limón.
- Para fortalecer la institución se requiere de un recurso humano de excelencia; por lo que se hace indispensable establecer adecuados programas de capacitación y de evaluación del desempeño. Existe coincidencia en cuanto a la necesidad de renovación del personal y la urgencia de cambios profundos en el proceso de selección, pero utilizando técnicas modernas de reclutamiento por méritos e idoneidad.
- El desarrollo sustentable pensando en las futuras generaciones. Existe conciencia de que los cambios que requiere JAPDEVA para su fortalecimiento dependen de la calidad de los servicios que se presten, la generación de recursos crecientes para dedicarlos al desarrollo sostenible de la provincia y posibiliten la inclusión social.

En algunos aspectos, las partes están sólo parcialmente de acuerdo, a saber, en:

Apertura económica y privatización: El Gobierno rechaza la privatización, pero considera que en el proceso de concesión se facilita la obtención de inversiones nacionales y extranjeras que son vías para obtener recursos sanos para el desarrollo social y económico del país y en particular, para la modernización de la infraestructura de los puertos. Considera que si bien debe existir JAPDEVA como el único ente fiscalizador de la actividad portuaria en la vertiente atlántica, su

acción no debe continuar, en el futuro, en la gestión y manejo directo de los puertos que serán actividades propias de los concesionarios bajo la vigilancia de esa Junta.

Si bien es cierto, el Gobierno indica estar consciente de la necesidad de inversión urgente en los puertos, también es consciente de la imposibilidad financiera del Estado para poder modernizar y ampliar la infraestructura necesaria para hacerlos eficientes y convertirlos en grandes puertos de transferencia. Recuerdan que el mismo sindicato estima en sumas astronómicas el monto de la inversión que asciende en alrededor de \$300 o más millones de dólares.

Por otra parte, en respuesta a la posición de SINTRAJAP, en cuanto a la propuesta de fortalecimiento de JAPDEVA, las autoridades gubernamentales han indicado lo siguiente:

Compra de equipo: Una vez concesionados ambos puertos (Limón y Moín), no ven problemas en, previo estudios técnicos y la autorización de los órganos controladores; se compre equipo para hacerle frente a las demandas del servicio presentes. ***“Con ello se solucionarían una necesidad urgente para que JAPDEVA pueda mantener un ritmo adecuado. A su vez este hecho contribuirá en un aumento del valor agregado en el futuro precio de la concesión...”***

Mejoramiento de la infraestructura portuaria: Hay coincidencia en la necesidad, pero ningún gobierno en los últimos 20 años ha tenido los recursos económicos frescos y suficientes que permitan realizar las cuantiosas inversiones que se necesitan.

La conclusión a la que llegan las autoridades gubernamentales, es que Costa Rica no puede seguir retardando su desarrollo portuario a expensas de una mejora fiscal a corto plazo, por lo que se deben implementar nuevos modelos de desarrollo e inversión, permitiéndose la participación de capital privado para invertir en los puertos del país. De ahí que el actual gobierno esté impulsando una apertura que permita recibir inversión privada por medio de la figura de la concesión.

Redireccionar los presupuestos de la institución: Una vez realizado el proceso de concesión de los servicios portuarios en los puertos de Limón y Moín, ya no se haría necesario destinar grandes cantidades de recursos para la expansión portuaria ni equipamiento. Se podrán redireccionar los recursos anuales en una mayor proporción hacia el desarrollo de la provincia.

Recuperación de las actividades sustanciales de la actividad portuaria por parte de JAPDEVA: Se coincide en la intención de originar mayores recursos

³⁰ Documento “Respuesta del Gobierno de la República al documento presentado por SINTRAJAP y propuesta del Gobierno”. Elaborado por la Presidencia de la República, 30 de octubre del 2006.

en los puertos de Limón, para promover la modernización y el desarrollo de la provincia; sin embargo, no se está de acuerdo en que se origine de los alquileres y operaciones indirectas dentro de la zona portuaria. Se considera que una mejor forma de originar mayores ingresos sanos es por medio de los cánones que pudieran generar las concesiones de servicios, con un adecuado control y fiscalización. Ante lo expuesto por los representantes sindicales de movimientos propios de las empresas con su propio equipo, se indica que precisamente por falta de recursos para el equipamiento de los puertos, dichas empresas han tenido que usar sus propios equipos por lo que la fórmula de la concesión permitirá que las mismas tengan que pagar un canon por los mismos movimientos que ahora realizan sin pagar un centavo.

Utilización de las romanas en zonas portuarias: Se coincide en la urgente habilitación de estas herramientas que permitirán controlar la carga. Con ello se evitarían posibles evasiones fiscales y el control del sobrepeso que sale de los puertos y que se trasladan por las carreteras que incide en su deterioro acelerado.

Cambio integral de la actual estructura orgánica institucional: Está de acuerdo el Gobierno en que se requieren cambios administrativos sustanciales que integre intereses comunes de las y los usuarios de los puertos, de los trabajadores y del país en general, enfocándose en dos tareas primordiales: fortalecimiento del desarrollo general de la vertiente atlántica y por otra como autoridad máxima portuaria. El Gobierno conoce de una propuesta elaborada por la Universidad de Costa Rica y de la opción de una comisión tripartita, pero aclara que las decisiones finales sobre el tema serán de resorte exclusivo de las autoridades legítimas de la institución.

Estructura tarifaria, eliminación del techo presupuestario y el proceso de contratación administrativa: Lo relacionado con las tarifas es resorte de ARESEP, la eliminación del techo presupuestario exigido no sería permisible dado que JAPDEVA es parte de la Administración Pública y cualquier liberación del gasto implicaría serias afectaciones a los balances macroeconómicos. Esto significa que la entidad no se puede manejar como una isla dentro de sector público de país. En cuanto al proceso de contratación administrativa opera el mismo principio anterior y no se podría elaborar una normativa específica para JAPDEVA.

Deshomologación de Servicio Civil: Una vez establecida la concesión, el gobierno se compromete a elaborar y tramitar una ley que se ajuste a la nueva realidad y necesidades de la entidad.

Cambios en el Plan de Desarrollo Regional y Nacional: Se insiste por parte de Gobierno en que una vez concesionados los puertos, se generarán mayores recursos para el desarrollo de proyectos de alto impacto que deberán incluirse en un Plan regional de desarrollo de la vertiente atlántica, donde se puedan amalgamar esfuerzos entre las comunidades, los gobiernos locales, el sector productivo, especialmente el de la economía social (cooperativas, empresas comunales, solidaristas, pymes, etc.), todo lo cual deberá estar incluido en el Plan Nacional de Desarrollo para que obligue al Estado a cumplir los compromisos asumidos de forma racional y planificada.

Reformas legales: Entre otras cosas, el gobierno coincide con el SINTRAJAP en que la capacidad de endeudamiento establecido en la Ley Orgánica de JAPDEVA no ha sido suficiente para un desarrollo eficiente y oportuno de la infraestructura portuaria.

Reformas para pensiones adelantadas se analizarán en el tanto no afecten las finanzas de la CCSS, de tal manera que trabajadores con edad mínima de 50 años y con un número de cuotas a definir puedan jubilarse. Se indicó textualmente que: *“Sin bien la aprobación de leyes compete solamente al Poder Legislativo, este gobierno se compromete a desarrollar el proceso de concesión de los puertos del Caribe, dentro de un contexto de negociación amplio con todos los trabajadores portuarios y la sociedad civil limonense, con el fin de darle un rostro humano mediante la implementación de programas económicos y sociales que permitan mejorar la calidad de vida y el desarrollo real de la región atlántica.”*³¹

Otros aspectos específicos a considerar de la situación socioeconómica en la provincia de Limón:

1. La situación social está por debajo de la realidad nacional en indicadores como pobreza, empleo, vivienda y violencia. A pesar de ello, es quizá la región con mayores potencialidades y oportunidades para crecer y desarrollarse. No sólo desarrollo turístico sino también comercio internacional dada su posición estratégica en el Caribe.
2. La competitividad en los tiempos actuales. Se sostiene la necesidad de una apertura gradual de la estructura productiva, una inserción inteligente en la economía global. Esto implica la necesidad de contar con puertos de calidad mundial con capacidad de competir con los países del área por el tránsito del comercio regional. Costa Rica necesita profundizar en su integración económica con el mundo y una de las bases para lograr esta meta es contar

³¹ Propuesta del Gobierno de la República, 30 mayo 2006. pág. 18.

con una infraestructura moderna, eficiente que facilite los flujos del comercio internacional.

3. Una visión integral del desarrollo humano sostenible. La actual administración ha insistido en que ve el desarrollo de la provincia de manera integral, no observa la modernización de sus puertos como el fin sino que su propósito es mejorar el nivel de vida de los limonenses y por ello ha diseñado un plan integral con impacto directo y efectivo en aspectos económicos, sociales, ambientales y políticas públicas. Dicho plan integral, como se indicó, se compone de tres componentes básicos: Planes de acción social; Proyecto Limón Ciudad-Puerto; La modernización de los puertos.

Adicionalmente, los grupos organizados de la provincia de Limón también insisten en lo siguiente:

En esa zona geográfica del país, el movimiento sindical vino a llenar un vacío de la parte política. Se requiere mucha transparencia, se necesita informar a los estibadores, a los sindicalistas, a los empresarios, a sociedad limonense, al gobierno local. La idea es que quede claro cómo va darse el mejoramiento de Limón desde el punto de vista de desarrollo económico y social. La idea no es beneficiar a las empresas, es beneficiar a la población. *“La modernización es un medio no es un fin”*

Los gerentes de las estibadoras son del criterio de que sea quien sea el operador portuario se debe dejar claro o “amarrado” que las empresas que están prestando el servicio, deben seguir prestándolo. Ofrecen comprar equipo y realizar inversiones pero se debe dar alguna certeza para recuperar la inversión. Son del criterio de que la rentabilidad del negocio debe reflejarse y quedarse en Limón, tomando en cuenta que existen algunos ejemplos de países en donde se observa mucho auge en el puerto pero no en la ciudad, y de ahí que cualquier cartel de licitación o contrato para la modernización de los muelles del Caribe, debe revisarse “con lupa”.

Para los profesionales de Japdeva, la entidad es más que el artículo 2 de la Ley. Se trata de un binomio único en América Latina. El concesionar únicamente servicios como propone el Gobierno para Limón y Moín, es limitante y no corresponde a lo dispuesto en la Ley de Japdeva.

Se debe poner mucha atención a los ingresos por cánones ya que se estima que un porcentaje del 2% implicaría alrededor de US\$5 millones y el negocio da para más. En otros países, como por ejemplo España, el canon va creciendo conforme aumenta el negocio. No se oponen al desarrollo, pero las iniciativas deben plantearse de acuerdo con lo que se da en el ámbito

internacional. Hay que mostrar mediante escenarios claros los resultados en otros países, donde se visualice el desarrollo de los pueblos, el empleo que se haya generado alrededor de las actividades portuarias y el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de la comunidad.

Es fundamental el apoyo logístico a las operaciones de los puertos, para un acceso y retiro eficiente de las cargas. De ahí que sea urgente la solución a la red vial y ferroviaria utilizadas para el transporte a los puertos. El plan maestro debe estar listo ya que es el marco de acción que vendría a poner orden al proceso. Esto considerando que, supuestamente, en el Convenio se plantea subordinar competencias de Japdeva establecidas en su Ley Orgánica.

Hay un problema en el cronograma estimado por el gobierno, el mismo Presidente esperaba que para junio del 2007 tuviera completado el proceso licitatorio y para el 2008 se empezaría la construcción³².

En el 2007 se indicó que la Sociedad Portuaria de Santander estaba desarrollando el listado de lo que necesitaría un puerto en el Caribe y realizaría el cartel de licitación. La inversión se estimaba en US\$300 millones y contaría con 12 grúas pórticas y ochos posiciones de atraque, construido en 1 millón de metros cuadrados³³.

Se considera fundamental realizar una actividad específica para analizar lo que pasará con los trabajadores y cuál será el futuro de esas personas. Una de las últimas gestiones realizadas por la Defensoría en relación con este tema, fue la visita oficial realizada al despacho del Ministro de Coordinación Interinstitucional y coordinador general, entre otras cosas, del tema de la apertura de los muelles de Limón. En dicha reunión se informó de la experiencia de la Defensoría en la atención de solicitudes de intervención de grupos organizados de la provincia de Limón donde se ha percibido una posición objetiva y legitimada. Se le indicó al señor Ministro que la información que ha podido recabarse en el caso de la apertura de los muelles de Limón, no ha sido información oficial del gobierno sino por medio de la prensa y la idea era poder acceder a esa información oficial y lograr un mayor nivel de transparencia del proceso.

Para el Ministro, los planes de acción social y el proyecto de Ciudad Puerto, están caminando ya que lo que se trata es de dar recursos para beneficio del desarrollo social y económico de Limón. El problema se presenta en la parte de modernización de los

³² Periódico El Financiero, No. 601. Semana 5-11 febrero del 2007. Pág. 29

³³ Periódico La República, 9 de mayo 2007. Pág. 5

puertos y no tanto en la construcción del puerto de transferencia, sino en la modernización de la actividad portuaria. Esto considerando que para el sindicato de Japdeva se debería inyectar recursos al muelle, comprar equipo, adquirir tecnología de punto y, según ellos, Japdeva puede asumir esas inversiones ya que la entidad presenta superávit.

Ante esa posición el Gobierno insiste en que eso no es posible ya que pone en riesgo el equilibrio macroeconómico y Japdeva es parte de finanzas del Estado. Además, no se justifica que existiendo posibilidad y ofrecimientos de inversionistas privados que vengan a inyectar capital a las necesidades de los puertos se ponga en peligro la estabilidad financiera del Estado.

Han insistido en que la modernización portuaria se pretende llevar a cabo con seguridad y responsabilidad, todo ello dentro del concepto de “rostro humano”. Les preocupa la condición en que quedarían las y los trabajadores y han analizado información en el sentido de que el 40% de la población de Japdeva está en edad de pensionarse y eso se está tomando muy en cuenta en el proceso. Además, subrayó que Japdeva incluye dentro de su presupuesto únicamente el 15% de los recursos y el gasto efectivo equivale a un 5%, lo cual significa alrededor de ₡1.500 Mills. Con la concesión de los puertos de Limón, se estima que esa suma se multiplique seis veces vía cobro de cánones al nuevo operador portuario.

Se ha entendido que Japdeva se encuentra en el corazón de las y los limonenses y no es de interés del Gobierno afectarla. Le entidad seguirá con sus dos funciones (“JAP” y “DEVA”) y la diferencia está en que, una vez concesionado el servicio -el cual se estima en 30 años- se fortalecerá como autoridad portuaria con una estructura administrativa ágil y oportuna (alrededor de 80 funcionarios capacitados) y la parte de desarrollo funcionaría como una banca de segundo piso que con mayores recursos podrá cumplir con su cometido de desarrollo económico y social en la vertiente atlántica.

El Ministro coincidió con la posición de la Defensoría, siendo que era la consigna del Gobierno de trabajar con la mayor transparencia, pero reiteró que el punto álgido de todo el proceso se encontraba en la modernización de los muelles de Limón y Moín, hoy administrado por Japdeva y que ante esta realidad el gobierno estaba negociando con el sindicato una carta de entendimiento, la cual estaría presentando en unas 3 semanas. Esto por cuanto se está trabajando en las estimaciones de ingresos que se recibirán vía cánones para que a partir de esas cifras incluir lo pertinente en dicha carta de entendimiento.

Finalmente, el Ministro y la Defensora, coincidieron en la necesidad de estar en contacto a efecto de precisar la información alrededor de este asunto, una vez que se tengan las cifras estimadas producto de una concesión y se presente al Sindicato el supracitado documento de negociación. La señora Defensora le insistió al señor Ministro, la necesidad de contar también con una copia del respectivo contrato y el ministro indicó que no habría problema ya que el mismo se haría público.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría estará dando seguimiento al proceso y de conformidad con sus competencias, fiscalizará el desarrollo del mismo a efecto de que se ajuste al compromiso asumido por el gobierno en cuanto a la búsqueda de un desarrollo “con rostro humano dentro de un proceso integral para que Limón cuente con las herramientas que permitan un mayor bienestar en los ámbitos, cultural, social y económico”³⁴.

2. Estructuras organizacionales de urgente intervención; el caso del INVU.

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), fue creado como una Institución autónoma ejecutora de los programas de vivienda, dotándolo de instrumentos necesarios en aras de atender la provisión de interés social por medio del desarrollo de proyectos y la planificación física y territorial de las diferentes ciudades a lo largo del territorio nacional, colaborando así con un número importante de familias, en la obtención de una casa propia.³⁵

Tal y como consignó la Defensoría en el Informe de Labores 2006-2007³⁶, diversos aspectos endógenos y exógenos, han impedito al INVU cumplir con los objetivos para los cuales fue creado. En ese sentido, sigue el INVU contando con situaciones sumamente complejas como lo son los restos de fincas denominadas “reservas” que, por sus características topográficas o de composición de suelos, no pueden ser desarrolladas para fines urbanísticos.

También se presenta un problema de liquidez, detectado en informes de la Contraloría General de la República (No. DFOE-FEC-12-2006), así como la incapacidad para realizar programas de desarrollo urbano, problemas que han limitado la atención por parte del INVU de las necesidades de vivienda de un sector de la población, así como de un ordenamiento territorial adecuado. Como consecuencia de la difícil situación financiera que atraviesa la institución, se ha

³⁴ Propuesta del Gobierno del 30 de octubre del 2006.

³⁵ Ley de constitución N° 1788.

³⁶ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2006-2007. Pág. 279

detectado un deficiente mantenimiento de las propiedades del INVU. Lo anterior ha traído como resultado que muchas de las fincas se encuentren invadidas, con los consecuentes problemas sociales que ello genera y la incapacidad institucional de resolver dicha problemática.

A la Defensoría, en los últimos dos años, han sido planteadas múltiples quejas de habitantes³⁷ que tienen hasta 20 años de poseer el lote adjudicado por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en condiciones precarias, sea sin escritura pública que los acredite como legítimos propietarios. En todas las denuncias planteadas contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, alegaron las y los afectados que la Institución no les ofreció soluciones concretas en el corto plazo.

Así las cosas, esta Defensoría identificó características comunes en todos los casos: proyectos habitacionales masivos, desarrollados inicialmente por entidades ya desaparecidas (como cooperativas, mutuales, Banco Anglo, Comisión Especial de Vivienda). Ello significó que cuando dichas entidades desaparecieron, dejaron inconclusos los procesos de elaboración de planos catastrados, escrituración y, de ese modo, las familias quedaron sumidas en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica por ausencia de justo título que las acredite como legítimas propietarias.

Al respecto, cabe indicar que tal y como se mencionó en un apartado del presente Informe, el INVU, con el fin de atender los diferentes proyectos de la institución firmó dos cartas de entendimiento el día 30 de abril del 2007, con la Municipalidad de San José con el fin de atender dentro del Programa de Erradicación de Precarios, el Proyecto de Finca San Juan de Pavas y la segunda para atender dentro del Programa de Titulación del INVU, los proyectos Los Aserrines, Hogar Propio, Bribri en Pavas y San Sebastián IV. Adicionalmente, se firmó un convenio de cooperación con FUPROVI, con el fin de llevar a cabo algunos proyectos habitacionales como Finca San Juan en Pavas.³⁸

Por otro lado, en cuanto a la solución de viviendas de interés social, se registró un total 137 soluciones de vivienda terminadas, más un total de 718 soluciones: de las cuales 31 corresponden a proyectos con bono (22 en Proyecto Millaflor y 9 en San Juan) y 687 con bonos

individuales en todo el país (incluyendo 24 para compra de lote y construcción, 509 para construcción de casa, 110 para compra de vivienda existente y 44 para ampliaciones y mejoras); indicando que la población beneficiaria corresponde a la familia entre cero y cuatro salarios de un obrero de la construcción no especializado, que cumplan con los requisitos establecidos para obtener el bono familiar de vivienda.³⁹ También es importante mencionar que no se logró concretar la meta de noventa y una soluciones de vivienda para clase media, financiadas mediante Ley 8448.⁴⁰

Comparando la producción de soluciones de vivienda a diciembre de los años 2006 y 2007, se observó una disminución en el número de viviendas terminadas entre ambos períodos (enero – diciembre). Las soluciones terminadas tienen una cobertura a nivel nacional y contribuyen a la reducción del déficit habitacional del país, mejorando la calidad de vida de las familias que no cuentan con una vivienda digna, al satisfacer una necesidad básica de la población.

Las soluciones de vivienda financiadas, están directamente relacionadas con la disponibilidad de fondos que proporciona el Banco Hipotecario de la Vivienda al INVU, como ente autorizado del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Se informó además que, a partir del año 2008 se está comunicando a los solicitantes del Bono Familiar de Vivienda, la información sobre el monto que deberá reservar para los siguientes gastos: de formalización (cuando proceda), de pólizas de riesgos del trabajo, de visados CFIA, y de permisos de construcción; así como de los plazos con que se cuenta para la presentación de estos requisitos, según los procedimientos del BANHVI. Esta situación es de conocimiento de la Dirección de Vivienda MIVAH y del círculo de calidad del BANHVI, con el fin de buscar soluciones de financiamiento a las familias, para cubrir dichos costos.

En cuanto al Programa de Titulación, para el año 2007 se esperaba brindar un total de 1.125 títulos de propiedad, que permitiría a ese mismo número de familias, contar con su título de propiedad y optar en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por un crédito para mejorar la calidad de las viviendas. No obstante, a diciembre del año 2007, se brindaron 710 títulos que representan un 61.3% de lo programado para el año, lo que responde a la demanda de los usuarios por ese producto, lo que incrementa el número de propietarios a nivel nacional.

La campaña de incentivación y motivación emprendida por el INVU, para que las familias soliciten su título

³⁷ Expedientes Nos: 20666-24-06, 20759-24-06, 20789-06, 21090-06, 21187-06, 21271-06, 21235-06, 21345-06, 21788-06, 21890-24-06, 22052-24-06, 22570-24-06, 00459-07, 00829-07, 01355-07, 02030-07, 05309-07, 07684-07, 15132-08, 15201-08, 15231-08, 15732-08, 15980-08, 16014-08, 16101-08, 162925-08, 17158-08, 17215-08, 17583-08, 17739-08, 18133-08.

³⁸ Informe Rendimiento de cuentas Mensuales, Sistema de Evaluación Institucional, FUPROVI, Diciembre 2007.

³⁹ Fuente: AVIS.

⁴⁰ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

de propiedad, es una de las acciones que la Defensoría ha catalogado como una alternativa viable que permitirá concretar soluciones efectivas al problema que enfrentan esas familias; ya que el dotarlas de su título de propiedad, les permitiría acceder a créditos dentro del Sistema Financiero Nacional para la vivienda con la finalidad de mejorar la calidad de sus viviendas.

Actualmente, la Institución sigue enfrentando problemas de liquidez, lo que afecta directamente el cumplimiento de las metas establecidas dentro del PAO, aspecto que se refleja en todos los campos y obliga a la Administración a posponer pagos e inversiones, y a restringir gastos, lo que limita y afecta la producción, ya que la prioridad en los esfuerzos, se ha orientado hacia la búsqueda de recursos para solventar el problema financiero, este aspecto se ha cumplido en un 80%, o sea que los problemas han afectado el normal funcionamiento del INVU en un 20%, aspecto que con respecto al año 2006, mejoró en un 10%.⁴¹

Cumplir las metas fijadas para el ejercicio económico del año 2007, reflejó una buena planificación del accionar institucional, en este caso, por los problemas citados, el cumplimiento de las metas se vio afectado y su avance está limitado por las restricciones al gasto, producto de la falta de liquidez. De acuerdo con los flujos de efectivo, los ingresos corrientes no permiten cubrir los gastos corrientes. Existe una distorsión que incide en todos los ámbitos de la institución, ya que sin recursos del presupuesto nacional o legislación que permita cobrar por los productos y servicios que se brindan, resulta difícil sobrevivir. No obstante, la institución procedió a implementar una serie de medidas correctivas tendentes a mejorar aspectos financieros, administrativos, de seguimiento y control, informáticos y de toma de decisiones, tales como: la integración de una comisión interna para reflexionar sobre la situación organizacional del INVU y proponer alternativas de solución; disminución del déficit proyectado para el 2007; aumento en el cobro del costo de los servicios que brinda el INVU; disminución de necesidades de áreas vinculadas al proceso productivo; uso de recursos de capital para gastos corrientes con autorización de la Autoridad Presupuestaria⁴²; ingresos netos adicionales de ¢ 745 millones; gestión agresiva de cobro y disminución de la morosidad en un 6% anual.

Para dar cumplimiento a lo solicitado por la Contraloría General de la República, en su Informe No. DFOE-FEC-12-2006 de fecha 9 de mayo del 2006, "*Informe sobre la evaluación de la situación financiera del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), caso INVU Central y sus riesgos inherentes*", median-

te el cual, solicita que se elabore un estudio integral organizacional, en los campos económico-financiero, de estructura orgánica, clima organizacional, aspectos legales y presentar propuestas concretas para el fortalecimiento del INVU, con su respectivo Plan de Acción, se procedió a la búsqueda de recursos con el Fondo de Preinversión de MIDEPLAN. La solicitud fue aprobada en noviembre del 2006, fecha a partir de la cual se procedió a formalizar los requisitos para la utilización de los recursos y realizar una contratación directa del estudio.

En marzo 2007, la institución inició el procedimiento de Contratación Directa para "Evaluación Organizacional Integral del INVU", mismo que se hizo efectivo en enero del 2008, lo anterior en cumplimiento a toda la fase recursiva de un proceso de contratación como el utilizado.

Finalmente, se puede apreciar en este período, el interés institucional demostrado al aplicarse acciones de viabilidad financiera y económica, tendentes a permitirle al INVU, el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado, efectuando diagnósticos respecto a los problemas de más urgente atención, definiendo acciones y plazos concretos, así como responsables de ejecución, de tal forma que se vislumbren soluciones concretas a dichos problemas.

De esta forma, pese a que a la fecha no se ha realizado un análisis decisivo que permita decantar cuáles serán los objetivos encomendados a la institución en los próximos años, la coordinación con otras instituciones que realizan labores similares, así como la dotación efectiva de recursos para el cumplimiento de sus metas, la Defensoría que durante el año 2007 se hicieron importantes esfuerzos por mejorar la gestión del INVU, mismos que, no resultan suficientes, pero que permiten ir mejorando el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas con las y los habitantes en el ejercicio de sus competencias.

La Defensoría continuará brindando seguimiento a las acciones gubernamentales tendentes a lograr la mejora en la prestación de los servicios que brinda el INVU.

3. Islas del Golfo de Nicoya: una problemática aún desatendida.

En el Informe Anual 2006-2007⁴³, la Defensoría evidenció la problemática suscitada en torno a las islas

⁴¹ Informe rendimiento de Cuentas Mensual / Sistema de Evaluación Institucional / INVU / Diciembre 2007.

⁴² Oficio STAP-0097-07 del 24 de enero del 2007.

⁴³ Defensoría de los Habitantes. Informe de Labores 2006-2007. pág. 258

del Golfo de Nicoya⁴⁴. Al respecto, se ha sostenido⁴⁵ que debe propiciarse un desarrollo integral para esta región, teniendo como premisa que cualquier normativa que pudiera afectar a la zona marítimo terrestre debe ser ante todo ecosistémica, es decir, debe girar en torno a la función ambiental que, por su naturaleza y vocación, cumple y considera una multiplicidad de variables, antes que decretar la “apertura” de la zona restringida como fórmula de atención a las necesidades sociales como ha sido propuesto en los distintos proyectos de ley sobre los que se ha vertido criterio.

De igual forma, la Defensoría ha sido firme en su posición de no avalar la desafectación que se pretende hacer de las islas en punto al régimen jurídico que han venido disfrutando, siendo que en su totalidad constituyen zona restringida. Lo anterior constituye un elemento de vital análisis, considerando que una desafectación podría modificar las construcciones existentes en la zona, así como el medio ambiente en general.

Como resultado de las gestiones que la Defensoría ha realizado en el ámbito de sus competencias, para promover la solución integral de la diversa problemática presentada en las Islas del Golfo, se recibió copia del Acuerdo⁴⁶ del Concejo Municipal en el cual la Municipalidad de Puntarenas establece un cronograma de acciones necesarias a implementar, entre las cuales se destacan: a) conformación de una comisión para la elaboración de planes reguladores; b) no otorgar más permisos de uso de suelo en la Zona Marítimo Terrestre en terrenos donde no existe Plan Regulador; c) realizar una inspección general en la cual se determine: edificaciones construidas, condiciones ambientales, elaboración de un censo para determinar la condición de las y los ocupantes, servicios urbanos; d) levantamiento de catastro en las islas.

Asimismo⁴⁷, se informó a la Defensoría que la Comisión nombrada en otra oportunidad no presentó informe de lo actuado; por lo que, se dispuso nombrar una nueva comisión para analizar la situación planteada referente a los procesos de desalojo de los vecinos que habitan las islas del Golfo de Nicoya e implementar las acciones que se habían propuesto en el cronograma de actividades.

Las acciones que actualmente se están implementando

44 Las islas ubicadas en el Golfo de Nicoya son: Chira, Bejuco, Venado, Caballo, Jesuita, Cedros e Islas Tortugas (Alcatraz y Tolinga)

45 Expediente N° 21968-24-2006-QJ

46 Acuerdo del Concejo Municipal N° 71 del día 18 de diciembre del 2006, con el cual se brinda respuesta a Oficios N° 07153-2006-DHR y 00179-2007-DHR remitidos a la Municipalidad de Puntarenas.

47 Oficio AM-554-07 de fecha 29 de junio del 2007 suscrito por la Licda. Agnes Gómez Franceschi, Alcaldesa Municipal.

por parte de la Municipalidad y los Concejos de Distrito, corresponden específicamente a la implementación de los planes reguladores. No obstante, debe tenerse claro que estos planes reguladores requieren de la participación activa de las y los habitantes de la zona, a efectos de que estos instrumentos de planificación sean elaborados e implementados de acuerdo a las necesidades y a la realidad que se vive en esta zona.

Pese a que la Municipalidad de Puntarenas señala en los informes rendidos que ha conformado una comisión para abordar esta temática, lo cierto del caso, es que las acciones implementadas no han sido estratégicas para generar cambios significativos. Considera la Defensoría que la atención de la problemática denunciada desborda a la Municipalidad de Puntarenas, siendo que la demarcación de zona pública, la elaboración de planes reguladores, así como sino el estímulo de un desarrollo económico y social a los habitantes de la zona, constituyen tareas que requieren la intervención de otras instituciones del Estado. Lo anterior quedó plasmado en el Informe con Recomendaciones emitido por la Defensoría⁴⁸, instando al establecimiento de una red y coordinación inter-institucional para que el abordaje del mismo sea integral y las decisiones que se adopten sean acordes con las necesidades y realidades de los habitantes las mismas. Dicha coordinación a la fecha no ha sido concretada y se espera que las instituciones del Estado, vuelvan sus ojos a los habitantes que habitan las islas del golfo de Nicoya.

4. El Instituto de Desarrollo Agrario: una necesidad que prevalece

En informes anteriores, la Defensoría desarrolló el derecho que tienen las y los habitantes a la tierra agraria, a partir de la necesidad de acceder a la propiedad como forma de subsistencia, justificado en la situación económica, el mercado de trabajo rural y la necesidad de acceso a condiciones productivas que puedan favorecer, mejorar e incrementar el nivel de vida de las y los habitantes, permitiéndoles así un desarrollo sostenible y sustentable para sus familias.

En este sentido, basado en el carácter dinámico que asume la propiedad agraria, más allá de su titularidad, su importancia radica en el ejercicio de la misma y quien la ejerce, por ello el concepto clásico de función social, evoluciona al principio económico social de la propiedad.

48 Oficio N° 02537-2008-DHR Informe Final con Recomendaciones

El agro, un tema sensible en medio de la crisis del IDA

Con el transcurso del tiempo y pese al ordenamiento jurídico que regula la materia, se ha desarrollado una evidente crisis en el sector agrícola, en donde la competitividad ha repercutido en las condiciones de vida de los productores, quienes han contado con pocas posibilidades de competir con economías desarrolladas. Lo anterior, aunado a la falta de condiciones laborales en el mercado de trabajo en dicho sector, acceso a condiciones productivas favorables, subcontratación de mano de obra extranjera, y en sí, a la pobreza rural que se fortalece conforme se distancia de la capital.

Por su parte, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), como institución, fue un buen actor en el desarrollo socioeconómico del país durante muchos años; sin embargo, quedó rezagado con el transcurso del tiempo a partir de la falta de una adecuada inversión por parte del Estado para con el mismo IDA sobre recursos materiales y humanos, inestabilidad interna de la institución, falta de fortalecimiento presupuestario, una evidente fractura en los mecanismos de fiscalización, así como estimulación de actos de corrupción a lo interno en los procesos de adjudicación de tierras.

Se ha evidenciado además en el transcurso de los años, la inacción y tolerancia de la institución con el desvío de la naturaleza de las adjudicaciones, así como la ausencia en la planificación de estrategias, todo lo que generó el debilitamiento de la gestión del IDA y de su sistema de control interno; lo cual, tuvo como consecuencia, que la institución dejara de brindar una adecuada fiscalización de los terrenos adjudicados. Fue justamente la constante violación de los principios fundamentales de la administración y Buen Gobierno, lo que permitió un deterioro inevitable de la institución hasta llevarlo al borde del cierre, como institución⁴⁹, lo cual no le ha permitido a las y los habitantes un desarrollo adecuado sobre sus condiciones de vida rural o siquiera poder acceder a condiciones mínimas de la tierra agraria.

Para el año 2006, la condición de inestabilidad vivida, hizo que la Defensoría indicara en su informe anual que el IDA requería de una definición urgente, a partir de la evidente mala gestión demostrada en las denuncias analizadas⁵⁰, que hiciera que la institución se

convirtiera en un obstáculo para la consecución de los objetivos antes planteados, repercutiendo de forma directa y negativa en las y los habitantes que urgen los servicios oportunos y eficientes de dicha institución.

Concluyó la Defensoría en ese momento que, más allá de un cierre técnico la razón de la creación de una institucionalidad que atendiera las necesidades de las poblaciones rurales continúa; sin embargo, continuaba también la urgente necesidad de que el IDA fortalezca los mecanismos internos para la debida solución de las debilidades que arrastra desde décadas atrás; con acciones propositivas, transparencia y una constante rendición de cuentas, en aras de alcanzar los objetivos institucionales y poder lograr un repunte en el desarrollo del agro en el país, así como la emancipación económica de sus adjudicatarios/as.

Defensoría de los Habitantes: continúa con el dedo en el renglón

En virtud de lo observado en el año 2006, la Defensoría de los Habitantes inició una Investigación de Oficio⁵¹, en punto a las acciones correctivas que está tomando el IDA y que permitirían atender las deficiencias en su gestión planteadas.

A partir de la situación de corrupción presente en diversos asentamientos en los que, tanto la Contraloría General de la República, como la misma Jerarquía del IDA, comprobaron una gama de irregularidades que incluyeron adjudicaciones por parte de funcionarios del mismo IDA; deficiente supervisión sobre las parcelas adjudicadas en cuanto al desvío del destino de la adjudicación, así como ventas ilegales de tierra por parte de los adjudicatarios, la Institución inició un agresivo Proyecto denominado “**Fiscalización Agraria**”, con el fin de atender a los asentamientos campesinos en cuanto a las irregularidades descritas, iniciando con ello lo que desde un principio la Administración ha denominado como “Reactivación Agraria” que incluye, no sólo el control y fiscalización de las parcelas, sino la recuperación de tierras por parte del IDA.

Si bien durante el 2007, la institución realizó dos pasos importantes como lo son la aprobación del Reglamento Autónomo de Selección de Tierras que dimensiona los procedimientos de compra y ventas de tierra, así como el Reglamento de Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras, que regula los procedimientos de selección para adjudicación de tierras a los que deben someterse los solicitantes, plasmando incluso lineamientos importantes sobre las limitaciones para los funcionarios del IDA cuando exista un interés directo por parte de algún familiar, la Defensoría hizo la

49 La recomendación del cierre fue señalado al Consejo de Gobierno por parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Económicos para el Desarrollo de la Contraloría General de la República, a partir de los resultados de la intervención al IDA, que fueran plasmados mediante informe DFOE-ED-7-2007

50 Expedientes N°. 20600-24-06, 23660-24-06, 21486-24-06, 21567-24-06, 22249-24-06, 22494-24-06, 01616-07, 21018-24-06, 22044-24-06

51 Expediente 06233-2007-SI, adjunta el expediente 09005-2007-SI

observación al IDA de mantenerse vigilante y generar los mecanismos necesarios para el cumplimiento de ambos instrumentos.

La Defensoría denota además, que el IDA cuenta aún con debilidades importantes en los tiempos de resolución, sobre las solicitudes y las revocatorias. En este sentido, debe considerarse que cada vez más el Estado dota al habitante de instrumentos jurídicos que le permiten contar con una respuesta más pronta, imponiendo a la Administración el deber de ser mucho más eficiente, en cumplimiento del artículo 27 Constitucional. De esta forma, el plazo aproximado de 125 días, utilizado para la resolución de solicitudes y revocatorias resulta excesivo y de ahí la necesidad de tomar acciones que permitan disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes de las y los usuarios de servicios de la Institución.

Además de lo anterior, la obligación de mantener informado a las y los habitantes del estado en que se encuentra su gestión, justificando, tanto jurídica, como técnicamente la dilación sobre el particular, es de imperante mención. Corresponde así al IDA abocarse a la búsqueda de instrumentos internos, en cuanto al control, delegación y eficiencia en el servicio, los cuales se dan en aras de proteger y colaborar con la población en el ejercicio del derecho de petición y pronta respuesta.

“Las y los habitantes son la razón de ser de la institución y es con base en ello, que el IDA tiene la obligación de fortalecerse con los mecanismos que sean requeridos en aras de lograr que la administración cumpla cabalmente con los principios de la Administración Pública y Buen Gobierno como son los de legalidad, ética, justicia, transparencia, rendición de cuentas, equidad, inclusividad y responsabilidad, para así lograr una participación activa y genuina en un desarrollo social respetuoso de los derechos humanos.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

Los actos otrora denunciados de presunta corrupción a lo interno del IDA, constituyen una alerta en punto a la necesidad de una vigilancia constante en la gestión interna de la institución. En este sentido la Defensoría tiene la necesidad de hacer referencia al tema de Buen Gobierno como Derecho Humano de todos los y las habitantes de la República. Conviene recordar que el abuso del poder, la ineficiencia administrativa, la inacción institucional, la ausencia de planificación, la suspensión inexplicable de servicios y falta de controles rigurosos por parte de la Administración, así como el maltrato ciudadano, en sí, el irrespeto a la legalidad, se constituyen en arbitrariedades que erosionan la legitimidad de las instituciones, causando crisis en la institucionalidad democrática y generando el consecuente desencanto en las y los habitantes.

En punto a lo anterior, la Administración Superior debe realizar acciones urgentes que permitan generar los

recursos que sean necesarios para la inversión en los asentamientos, la capacitación a las y los funcionarios, los mecanismos de fiscalización internos y mejora en las condiciones de las Oficinas Regionales, en aras de que situaciones de corrupción y falta de fiscalización como las que sucedieron y que contribuyeron al deterioro de la institución, sean erradicadas definitivamente. Por ello, es imperante tomar como reto, el trabajo diario como reforma integral de la institución, en miras de poder cumplir con una verdadera y evolutiva justicia social, promoviendo con políticas y mecanismos adecuados, los principios de igualdad de oportunidad, de solidaridad, de participación, de dignidad humana, que permitan que aquellas personas que requieren de tierra para vivir y trabajar puedan desarrollarse de manera integral.

Mientras continúen ingresando denuncias sobre temas tan delicados como lo son omisión, corrupción o falta de fiscalización, la Defensoría, como órgano de Control de Legalidad de las actuaciones del sector público, continuará dando seguimiento a las acciones del IDA quien, pese a que ha dado pasos importantes, tiene todavía mucho pendiente por hacer, siendo que, como fue señalado, existen casos de posible corrupción que están siendo actualmente analizados, numerosos listados de personas que se encuentran a la espera de la obtención de tierra para su explotación, falta mucho más inversión en las diferentes regiones, y mecanismos de fiscaliza-

ción que permitan que los asentamientos sean desarrollados verdaderamente de manera integral.

Orotina: Un caso de corrupción, fiscalización agraria, inversión y constante vigilancia

Posterior a la Investigación de Oficio que iniciara la Defensoría en el año 2007, en cuanto a la crisis interna del IDA, se presentó además una serie de denuncias de habitantes⁵² en asentamientos ubicados en el cantón de Orotina, de la provincia de Alajuela, referidas al posible incumplimiento por parte del IDA de normativa urbanística, en deterioro de la calidad de vida de las y los vecinos del lugar. En ese sentido, se visualizó el conflicto existente entre el IDA y la Municipalidad de Orotina, dado que ésta última alega que el IDA está realizando desarrollos urbanísticos sin la infraestruc-

⁵² Expedientes 21319-24-2006, 04107-2007, 05560-2007-SI, 05831-2007-SI

tura necesaria sobre lo cual, la Municipalidad está dejando de percibir los impuestos respectivos.

Por otra parte, se denunció que las adjudicaciones realizadas por el IDA en la zona difieren de la naturaleza propia de la institución, por cuanto no corresponden a propiedades para fines productivos y de autoconsumo, no existiendo una coordinación con el INVU, en punto al mejoramiento de la vivienda rural. Se alega en ese orden de ideas, que el IDA no ha realizado inversión en los asentamientos de Orotina y que las granjas familiares son más que fragmentaciones agrícolas irracionales, por lo que la Municipalidad no está brindando servicios, ni otorgando permisos de construcción, visado de planos, sino que además, los está revocando.

El IDA señaló en reunión con la Defensoría que, ciertamente en la zona se presentaron casos de corrupción importantes de funcionarios que procedieron a adjudicar terrenos a sus familiares, sobre lo cual en el sector fue donde se inició el proceso de fiscalización agraria con 600 procesos de revocatoria. Además, indicó que la ley exonera de impuestos al IDA y a sus parceleros, que la normativa señalada por la Municipalidad es ajena a los asentamientos del IDA por cuanto el impulso de los mismos es de desarrollo rural y que en la actualidad el IDA duplicó el presupuesto para inversión en la zona a más de 100 millones en infraestructura.

A partir de lo señalado, la Defensoría realizó una inspección en el sitio, en aras de observar las condiciones de los asentamientos Cerro Alto, Mollejones y El Vivero y conversar con las y los habitantes de la localidad, por lo cual se procedió a realizar un recorrido general por el lugar en donde se observaron parcelas debidamente cercadas, así como levantamientos de diversas estructuras con latas de zinc, a modo de precario y otras que, al momento de dicha inspección, estaban siendo levantadas. Se observaron parcelas con dimensiones para la construcción únicamente de viviendas, pero que en contraste, unas son de cemento construidas con acabados y otras a modo de precario en la misma zona, existiendo incluso una finca de mayores proporciones que pareciera de recreo.

En otros Asentamientos (Cerro Alto) se observaron parcelas de dos hectáreas que tienen, además de la respectiva vivienda construida, cultivos, estando las propiedades en buenas condiciones. En otro de los asentamientos, casas de habitación construidas con cemento, calles debidamente conformadas, construcciones que corresponden más a un tipo fraccionamiento.

Un grupo de vecinos señaló las revocatorias de un número importante de parcelas, por ser familiares de funcionarios del mismo IDA; sin embargo, a partir del

hecho de que las parcelas quedaran solas, actualmente existe un problema de invasiones en el sector, lo cual ha generado robos en la zona, conexiones irregulares a las pajas de agua, levantamiento estructuras ilegales, violencia, lo cual está generando un ambiente de inseguridad.

La Defensoría puso en conocimiento del IDA lo anterior, estando en este momento la investigación en curso, misma sobre la que la Defensoría se mantendrá vigilante, en aras de proteger los derechos de las y los adjudicatarios del IDA.

5. La Red Vial Cantonal y los recursos provenientes de la Ley N° 8114.

Retomando el tema que se había tratado con profundidad en el Informe Anual anterior, donde la Defensoría detectó una serie de problemas asociados con la planeación, asignación, presupuestación, desembolsos y ejecución de los recursos provenientes de la Ley N° 8114, (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria) y la distribución de los ingresos provenientes del Impuesto Único a los Combustibles, en lo que respecta al mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de las vías que componen la red vial cantonal; en el presente período se ha analizado el comportamiento del gasto de dichos recursos, en cuanto a los montos que cada una de las municipalidades ha mantenido y mantiene en su cuenta de la Caja Única del Estado, que maneja la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.

Seguimiento de las recomendaciones y sugerencias emitidas

La primera de las recomendaciones fue dirigida al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), para que la Dirección de Planificación Sectorial revisara la metodología del cálculo de asignación de los recursos a las municipalidades dado que se encontró disparidades en la relación longitud de la red vial cantonal y el Índice de Desarrollo Social (IDS) Cantonal, variando notablemente el monto por kilómetro entre los diferentes cantones, principalmente en los valores extremos. Al respecto dicha Dirección manifestó su anuencia para elaborar un estudio minucioso sobre el particular, que permita mejorar y realizar la distribución de una manera más justa que podría considerar sustituir, mejorar o incluir otras variables adicionales, señalando además que el estudio considerará el análisis de otros aspectos relacionados no solo con la distribución, sino con la utilización eficiente y eficaz de dichos recursos por parte de las municipalidades, lo cual requerirá de la colaboración y apoyo de otras instituciones. De momento no se cuenta con el resultado al efecto; sin embargo vale la pena destacar que en el mes de febrero del 2008, el Ministerio de Planificación

Nacional y Política Económica emitió un nuevo Índice de Desarrollo Social Cantonal del año 2007, el cual al actualizarse puede llegar a disminuir en cierta medida la disparidad encontrada.

La segunda de las recomendaciones emitida por la Defensoría va en el sentido de que la Dirección de Gestión Municipal de la División de Obras Públicas, llevará a cabo en conjunto con el Ministerio de Hacienda, una revisión del proceso de desembolsos, con el fin de eliminar pasos y requisitos innecesarios, que inciden particularmente en el atraso de los desembolsos de los recursos y la ejecución de éstos, acción a la que se comprometió el Ministerio de Hacienda llevar a cabo, dado que una de las dos recomendaciones giradas a este iba en el mismo sentido.

La otra recomendación dirigida al Ministerio de Hacienda, consistía en que cumpliera efectivamente con las fechas fijadas para los desembolsos a las cuentas municipales, con el fin de que a estas no se les presenten problemas al momento del pago de las obras. Al respecto el Ministro de Hacienda encomendó a la Tesorería Nacional a realizar las siguientes acciones: 1) *Incorporar dentro del modelo de operación con pagos electrónicos de Caja Única a las municipalidades del país, lo cual eliminaría la transferencia desde la cuenta en Caja Única a la cuenta bancaria;* 2) *Gestionar ante la Contraloría General de la República una revisión de los requisitos de contratación aplicados a los recursos de la Ley 8114 de las municipalidades, específicamente lo relativo al contenido económico con el fin de agilizar la ejecución de estos recursos;* 3) *Apoyar al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a Presupuesto Nacional en el programa de descentralización de las transferencias presupuestarias programado para el segundo semestre de este año;* 4) *Coordinar con la Dirección de Presupuesto Nacional la acreditación de las transferencias presupuestarias a las municipalidades durante los primeros días de cada mes;* 5) *Analizar posibilidades de introducir modificaciones en la distribución de los desembolsos atendiendo criterios diferenciados entre municipalidades.*

El plazo para llevar a cabo tales acciones, se extiende en alguno de los casos hasta finales del año 2008. En relación con las sugerencias dadas a las municipalidades del país en el Informe Final de la investigación abierta sobre el particular e incluidas en el Informe Anual del 2006, respondieron las siguientes: Municipalidad de Escazú, Municipalidad de Naranjo, Municipalidad de San José, Municipalidad de Nandayure y Municipalidad de Heredia. Debe entenderse que las municipalidades no estaban en la obligación de responder a las sugerencias emitidas por la Defensoría; sin embargo es importante señalar

que las municipalidades que lo hicieron, indican que asumieron en buena medida dichas sugerencias.

Asignación y desembolso de recursos

La asignación presupuestaria de los recursos provenientes de la Ley N° 8114 para el año 2007 fue de ¢16.426.500.00; para el año 2008 el monto es de ¢20.304.000.000, o sea un incremento del 19,1% respecto al año anterior. Es importante señalar que la presente Administración ha cumplido su política de incluir en el Presupuesto Nacional, la totalidad de los recursos conforme lo estipula la citada Ley.

La distribución por provincia para el año 2008 es la siguiente: San José ¢4.106.308.252; Alajuela ¢4.390.889.280; Cartago ¢1.513.275.362; Heredia ¢1.328.133.841; Guanacaste ¢2.991.164.390; Puntarenas ¢3.588.214.748; Limón ¢2.386.014.127.

En relación con los saldos acumulados de los recursos destinados a la red vial cantonal en la Caja Única del Estado, al 31 de diciembre del 2007, la suma total fue de ¢8.833.116.464, o sea que creció en un 12,15 % en relación con el año anterior, la distribución por provincia es la siguiente: San José ¢2.072.065.845; Alajuela ¢1.073.274.188; Cartago ¢1.022.747.963; Heredia ¢325.215.919; Guanacaste ¢1.590.789.151; Puntarenas ¢2.102.535.381; Limón ¢646.488.017.

Por cantón, los cinco cantones que presentaron mayor monto en su saldo al 31/12/2007, lo que significa una pobre ejecución, son los siguientes:

Buenos Aires	¢644.437.783
Siquirres	¢368.496.464
El Guarco	¢366.619.314
Cartago	¢299.632.368
Turrubares	¢294.612.632

A estos cantones debe sumársele La Unión y Santa Bárbara, a los cuales durante el año 2007, la Tesorería Nacional no les hizo ningún desembolso, al parecer por situaciones propias de dichos Gobiernos Locales.

Como sucedió en el año 2006, las municipalidades de Buenos Aires y Siquirres encabezan los gobiernos locales que menos han hecho uso de los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, lo cual significa que por falta de una acertada gestión, sus redes viales cantonales permanecen en un notable estado de deterioro y atraso en relación con muchas de las municipalidades del país que sí han sabido aprovechar estos recursos; entre ellas figuran las que su saldo acumulado quedó en 0 o menos de ¢60.000,00,

como lo son: Desamparados; Barva; Goicoechea; San Isidro; Curridabat; Belén; Pérez Zeledón; Flores; Atenas; San Pablo; San Carlos; Sarapiquí; Valverde Vega; Nandayure; Guatuso; Limón; Parrita; Pococí.

Cabe destacar que el Ministerio de Hacienda a través de la Tesorería Nacional, ha ido perfeccionando sus sistemas de pagos, entre los que figura el Sistema Generador de Transacciones Electrónicas (SGTE), el cual permite que sea la Tesorería Nacional la que realice los pagos (pagos masivos) directamente a las empresas constructoras contratadas por las municipalidades para la ejecución de las obras, el sistema recién está comenzando, y con el fin de incentivar la incorporación de las diferentes entidades municipales, el Ministro de Hacienda dispuso desembolsar a la cuenta de caja única la totalidad de los recursos presupuestados, viéndose beneficiadas con el primer desembolso en marzo del 2008, las municipalidades de Alajuelita, San Carlos, Talamanca, y Turrialba. Esto en parte viene a satisfacer el deseo de muchos Alcaldes y Alcaldesas de que se les deposite la totalidad de los recursos, con la diferencia que no es en una **cuenta propia de la municipalidad en un banco**, sino que está su totalidad depositada en la Caja Única del Estado, facilitando con ello el pago a las empresas, que fue una de las inquietudes, al igual que la anterior, planteadas a la Defensoría en el año 2007.

La eficiencia y eficacia con que son utilizados dichos recursos por parte de las municipalidades del país, incluyendo la calidad de las obras, se sale del ámbito de control de la Defensoría de los Habitantes, correspondiéndole en tal caso a la Contraloría General de la República, al ser esta la responsable de la fiscalización del uso de los recursos públicos. La priorización de las obras a realizar con dichos recursos en cada uno de los cantones, está en manos de las Juntas Viales Cantonales, gozando para ello de la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política, por lo que en ese sentido la Defensoría tampoco puede intervenir estableciendo o fijando prioridades; únicamente dando recomendaciones respecto a que la obra de interés para determinado grupo de habitantes, sea considerada por esta dentro del Plan Operativo Anual.

IV. Casos exitosos a partir de la intervención de la Defensoría.

Tomando en consideración que el mejoramiento de la gestión pública repercute irreversiblemente en la protección de los derechos de las y los habitantes, se ha considerado oportuno hacer una reseña de diversas intervenciones realizadas por la Defensoría, en las cuales se logró satisfacer la pretensión de las y los habitantes, generando un mejoramiento en la gestión de

las instituciones a partir de la corrección de acciones u omisiones que afectaban a los habitantes.

1. Ejecución eficiente de Proyecto de Desfogue de Aguas Pluviales

La Defensoría de los Habitantes atendió la queja de un habitante quien indicaba que como consecuencia de un problema de desfogue de aguas pluviales, presentado desde el 2004, su vivienda sufre de inundaciones.

Para atender la queja planteada se requería que la Municipalidad de Curridabat ejecutara un proyecto de Desfogue de Aguas Pluviales, el cual consistía en la construcción de una caja de registro pluvial al inicio del canal de desfogue existente, con lo cual se evitaría cargas dicho sistema de desfogue con más flujo de agua, así como la habilitación de 2 tragantes dobles tipo AyA, conectados entre sí por medio de tubería termoplástico PVC de 300 mm de diámetro. El último tragante a colocar recibiría las aguas de la caja de registro a construir, y posteriormente se conectaría cruzando la calle a la caja de registro existente (la cual se readecuaría) sobre la acera y zona verde del Parque Abedules. Los costos estimados para la construcción de este proyecto eran de aproximadamente \$2.621.010,00.

Una vez analizada la situación, la Defensoría emitió el correspondiente Informe recomendando realizar las obras necesarias que permitieran solucionar el problema denunciado.⁸ Asimismo, se solicitó a la Municipalidad de Curridabat mantener informada a la Defensoría sobre el avance y finalización de las obras correspondientes.

De conformidad con el seguimiento brindado a este expediente, la interesada informó a la Defensoría que la Municipalidad había durado aproximadamente un mes para ejecutar las obras requeridas; por lo que, agradecía la intervención de la Defensoría en el presente caso.

2. Una rectificación oportuna

Uno de los aspectos principales que fiscaliza la Defensoría de los Habitantes del quehacer regular de la Administración Pública, se focaliza en la prestación de servicios, adaptabilidad al cambio, así como la respuesta efectiva y eficiente de la Administración, todo de conformidad con las necesidades y requerimientos de las y los habitantes.

Partiendo de lo anterior, la Defensoría analizó una queja por parte de un habitante en la cual puso de manifiesto su inconformidad con las autoridades

Administrativas de la Universidad de Costa Rica por cuanto le negaban, sin mayor fundamento, la reposición de su título académico cuyo trámite oficial incluía la incorporación de sus nuevos apellidos.

La Defensoría de los Habitantes, luego de escuchar la posición de las partes involucradas en la denuncia y conforme al análisis integral de los hechos, determinó que la respuesta de la Oficina de Registro e Información de la Universidad de Costa Rica no justificaba el eventual peligro o la limitación legal de negarle el trámite administrativo gestionado por el habitante, ello a pesar de que en el propio Ministerio de Educación el trámite de reposición ante dicha causa se encuentra regulado y debidamente normado; esta situación en criterio de la Defensoría hacía incurrir al Centro Educativo Superior en una actuación arbitraria y colocaba al habitante en una condición violatoria a sus derechos⁵³.

En tal sentido, la Defensoría recomendó a las dependencias administrativas de la Universidad de Costa Rica encargadas de atender la denuncia, reponer el título al habitante con fundamento en la nueva información que consta en la base de datos.

Con agrado, la Defensoría de los Habitantes tuvo como respuesta inmediata de la Oficina de Registro e Información de la Universidad de Costa Rica⁵⁴, que la reposición del título se realizaría conforme a lo recomendado; en tal sentido, en el presente caso se evidenció que la intervención oportuna de la Defensoría mediante el ejercicio de la magistratura de influencia y enriquecido con elementos jurídicos de eficiencia, eficacia y legalidad, marcaron un cambio importante en la tutela efectiva de los derechos del habitante ante la Administración.

3. Retención del pago de la pensión a una persona adulta mayor

Un habitante en representación de su padre, de 104 años de edad, interpuso una denuncia contra la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo, por la suspensión repentina del pago de la pensión sin que mediara ningún acto de motivación. Solicitó la intervención de la Defensoría a fin de que esa dependencia le informara las razones de tal decisión y se restableciera a la mayor brevedad el pago del derecho a su papá, en tanto el monto de la pensión se destina cada mes para la compra de medicamentos y tratamientos que debe seguir.⁵⁵

La Defensoría solicitó al entonces Director General de Pensiones, la presentación de un informe en el cual no sólo motivara lo actuado, sino que además detallara las acciones que serían tomadas y el plazo para atender eficazmente la denuncia, tomando en consideración que estaban de por medio los derechos de una persona que pertenece a un sector de población altamente vulnerable y en no pocas ocasiones excluido, como es el grupo de personas adultas mayores.

El Director Nacional de Pensiones indicó que la medida adoptada en el caso de este habitante responde a una serie de controles que ese órgano aplica para las denominadas “caducidades” de pensiones y jubilaciones no sólo a personas mayores de 100 años sino también a personas mayores de 18 años que continúan recibiendo pensión y menores de 25 a quienes debe controlarse si continúan realizando estudios, viudas con nuevas nupcias, entre otros casos análogos. Justificó la medida señalando que estos procedimientos son consecuentes con sus deberes de control interno y resultan vitales en atención a las grandes cantidades de dinero que por concepto de caducidades y defunciones se pagan de más por año, dado que muchos de estos recursos no pueden ser recobrados posteriormente.

Indicó que en el caso de las personas mayores de 100 años, lamentablemente esa Dirección no tiene acceso en tiempo real a la información del registro de defunciones, de modo que en el proceso de control de la planilla de pensionados se localizó una serie de personas que reciben pensión y que no se encuentran dentro del Padrón Nacional en un rango de edad entre los 18 y 117 años de edad. Refirió que como “medida preventiva” y ante la imposibilidad de notificar a esos habitantes se retuvo el pago de la pensión a un grupo pequeño de habitantes, entre éstos el denunciante destacando que estos actos tenían el único objetivo de cumplir con sus obligaciones de control interno y no irrespectar a las personas adultas mayores.

Con la sola solicitud de información de la Defensoría, la Dirección Nacional de Pensiones procedió en el mismo acto de respuesta a rectificar el error y restableció inmediatamente el pago de la pensión al habitante, de modo que al momento de emitir el informe final ya la situación de este adulto mayor se había resuelto favorablemente. No obstante, la Defensoría desarrolló en su informe la postura de que la legitimidad de una medida administrativa está en función de cumplir no sólo con los requisitos legales de validez del acto sino también de cumplir con cometidos superiores de dignidad, libertad y derechos fundamentales de la persona humana, mismos que rescata en su numeral 8 la Ley General de la Administración Pública.

⁵³ Expediente N° 22080-24-2006. Informe Final. Oficio N° 00490-2007-DHR

⁵⁴ Oficio ORI-298-2007 de fecha 14 de marzo de 2007.

⁵⁵ Denuncia tramitada bajo el expediente N° 09249-2007-SI.

La Defensoría sostuvo que el control aplicado en el caso concreto por la Dirección Nacional de Pensiones, sólo consideró el interés público que representa el manejo de recursos de los diferentes regímenes de pensiones que ese órgano administra; no obstante, obvió los derechos subjetivos de los administrados potencialmente lesionados cuya tutela trasciende a criterios de mera legalidad para abarcar principios de razonabilidad y proporcionalidad, erigidos ya en parámetros de constitucionalidad de la actividad administrativa del sector público.

Concluyó la Defensoría en el informe de este caso, que para ostentar validez plena la gestión pública debe estar orientada por estos principios rectores y bajo una perspectiva integradora de la legalidad y la justicia, en donde la apreciación del interés público que realiza el servidor al momento de adoptar una medida administrativa debe imperativamente tomar en cuenta los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, sin que sea legítimo de ningún modo anteponer criterios de mera conveniencia, en conformidad con lo que al efecto dispone el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública.⁵⁶

4. Justicia ante ineficiencia bancaria ⁵⁷

Una habitante pactó con el Banco Nacional de Costa Rica, un préstamo con Garantía Hipotecaria en Primer Grado (su casa de habitación), por un monto de ¢1.000.000, deuda que pagaría al Banco mediante 96 cuotas mensuales (8 años), consecutivas ajustables y anticipadas, por la suma de ¢24.153,00, con un interés del 24.5% anual, periódicamente, durante la vigencia de la deuda, hasta un máximo de 15 puntos porcentuales sobre la tasa básica pasiva⁵⁸. Tanto los abonos al principal como los intereses deberían pagarse conjuntamente. Al acudir al Banco a cancelar su última cuota, esperando un recibo de “Operación Cancelada”, le indican que tiene que pagar un saldo al descubierto de ¢ 665.099.23. Lo anterior pese a que durante los

ocho años de vigencia del préstamo de ¢1.000.000,00, canceló la suma de ¢2.348.070.94.

Ante esa situación, la Defensoría procedió a realizar la investigación respectiva, solicitando a las instancias competentes de la institución financiera, las respuestas del caso. En ese sentido, la entidad bancaria acepta que hubo UN ERROR al “no ajustarse la cuota”, durante los ocho años de vigencia del crédito, desconociendo la razón del error y cuya responsabilidad no se le puede achacar a un funcionario específico del Banco, por cuanto ese proceso es automático. Al respecto, la Defensoría indicó que es responsabilidad del Banco proceder a la realización de una investigación que determine dónde y cuándo se produjo el error u omisión y definitivamente tiene que existir un funcionario responsable en el área de sistemas porque aunque el sistema sea automático, deben existir controles internos y un funcionario responsable de los mismos.

En su informe final, la Defensoría giró recomendaciones a la Gerencia del Banco, a la Auditoría Interna y a la Superintendencia General de Entidades Financieras, tendientes no sólo a la determinación del funcionario responsable, sino a ofrecer una solución a la habitante que podía incluso perder su vivienda en caso de que se ejecutara por el saldo la operación. Días después, funcionarios del Departamento de Crédito del BNCR, llaman a la interesada a una reunión, con el fin de ofrecerle un arreglo de pago haciéndole una propuesta de crédito para que cancelara el saldo pendiente. Lo anterior fue hecho del conocimiento de la Defensoría por parte de la habitante y partiendo del principio de *Buen Gobierno*, esta institución le solicitó a la Gerencia General del BANCO NACIONAL, una revisión del caso, ya que se estimó que la interesada fue castigada doblemente: primero al no ajustarle la cuota como lo estipula el contrato suscrito; y segundo que a la suma que se le indica ahora adeuda se le han incluso sumado intereses moratorios, lo anterior pese a que la habitante canceló siempre en tiempo su deuda.

⁵⁶ “Artículo 113.- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. 3. 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.”

⁵⁷ Expediente No. 22323-24-06

⁵⁸ Fijada por el BCCR que rija al momento del ajuste, conforme con el artículo 70 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y deja expresamente autorizado al banco acreedor para que efectúe los ajustes mensuales indicados, pero el deudor acepta de manera expresa, formal e irrevocable que el Banco Acreedor pueda en el futuro efectuar dicho ajuste en forma bimestral, trimestral o semestral, siempre y cuando no exceda los quince puntos antes indicados.

Al respecto, se recibió copia de respuesta dirigida a la interesada, suscrita por el Gerente General del BNCR, indicando que se había realizado la revisión de la suma que efectivamente debía cancelar la habitante, siendo que la misma ascendía a ¢186.608.57 y no la suma que registra el Sistema de ¢ 1.303.709.94. Asimismo, se señaló que el saldo que se adeuda al sistema de Crédito, será liquidado contra gastos de la institución, una vez realizada la previsión correspondiente, para que sea limpiado el nombre de la habitante de la base de datos.

La investigación realizada evidenció un vacío en el proceso de controles internos de la institución financiera, que generó una lesión a los intereses de la interesada,

situación que fue subsanada gracias a la intervención de la Defensoría y, sobre todo a la participación de la Junta Directiva del Banco, quienes abocados a los principios de legalidad, rendición de cuentas, equidad y transparencia, procedieron con justicia en el caso de marras.

5. Equidad ante situación de persona adulta mayor⁵⁹

El Ministerio de Seguridad Pública procedió al traslado de un funcionario administrativo que ocupa un puesto de policía, a desempeñar funciones meramente policiales –para cumplir con el Decreto Ejecutivo 376-P-MSP, mismo que permite este tipo de traslados, respetando los derechos laborales de las personas a quienes se les aplique.

No obstante, el funcionario en cuestión es una persona adulta mayor, que se ha desempeñado en la Institución Pública durante treinta y cuatro años. Su salud se encuentra muy deteriorada, no dispone de los requisitos básicos para cumplir con las funciones establecidas propias del puesto, dado que no cuenta con el curso básico de policía, mucho menos con la licencia para portar armas. Ante esta situación el habitante procedió a presentar un Recurso de Revocatoria, contra la decisión de traslado.

Se procede con la investigación y se realizan las gestiones del caso, solicitando información al Ministro de la cartera y a otros funcionarios competentes, todo con estricto apego al marco de legalidad. Finalmente, se emite el Informe Final, recomendando a la Comisión de Salud Ocupacional del Ministerio de Seguridad, con el propósito de resolver la situación laboral y psicológica que está enfrentando el señor Gerardo Cruz Calderón, ante la reubicación y cambio de funciones que ha sido objeto, todo en aras de cumplir con el Decreto Ejecutivo No. 376-P-MSP, estudiar el caso de marras, tomando en cuenta la edad del habitante, su estado de salud y su pronta jubilación.

Al respecto, la Comisión de Salud Ocupacional analizó el caso del interesado, acordando: “Tomando en cuenta la edad del señor, su larga trayectoria en la función policial, su estado de salud y, que NO se le ha brindado la capacitación policial básica, se recomienda APTO, para funciones policiales; sin embargo, se recomienda que se le mantenga en funciones administrativas, hasta que se obtenga su derecho de pensión. CASO CERRADO”.

En el caso particular, la Defensoría considera que el Ministerio consideró la situación particular del quejoso, procediendo con justicia y equidad al volver a

asignarle funciones administrativas, hasta que logre su jubilación.

6. ¿Podremos pasar?

Esa fue la pregunta que constantemente se hicieron los vecinos de Alto del Monte, desde que en el mes de octubre del año 2005, se produjo un deslizamiento de tierra en la carretera que comunica la ruta nacional N° 3 Alajuela – Orotina con dicha comunidad perteneciente al Distrito Jesús, del Cantón Atenas, Alajuela. El deslizamiento provocó un corte en la calzada de la carretera al costado oeste dejando la misma en un tramo de aproximadamente 25 metros de una sola vía y un precipicio de aproximadamente 10 metros de profundidad, con el riesgo de que se presentara otro deslizamiento en cualquier momento, sobre todo si llovía, al pasar por debajo de la vía en ese tramo, una alcantarilla, la cual al colapsar parte de esta, provocó el deslizamiento.

La solicitud de intervención a la Defensoría, la presentó la Junta Directiva de la Asociación de Desarrollo Integral de Alto del Monte en el mes de junio del año 2007⁶⁰, ante la inacción de la Municipalidad de Atenas por solucionar el problema, siendo resorte de ésta al pertenecer dicha carretera a su red vial cantonal; lo único que había realizado dicha entidad fue la compra de parte de unos “llantiones” (especie de gaviones contruidos con llantas en desuso), los cuales se encontraban apilados en las inmediaciones del deslizamiento. Cabe destacar que dicha vía es la única transitable que comunica la Comunidad de Alto del Monte con el resto del país; sin embargo hacia el suroeste, después del centro de población, la vía se extiende como el camino denominado “Camino de Carretas”, declarado como patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica, el cual comunica con la población y Distrito de Desmonte, perteneciente al Cantón de San Mateo, reconectándose con la ruta nacional N° 3. Dicho camino fue utilizado por nuestros antepasados para dirigirse al Puerto de Puntarenas, tanto para efectos comerciales como de recreación; lamentablemente el mismo se encuentra en muy mal estado, como lo pudieron comprobar funcionarios de la Defensoría que lo recorrieron, siendo posible transitarlo únicamente con un vehículo alto y de doble tracción.

A mediados del mes de julio del 2007, la Defensoría procedió a solicitarle el informe respectivo al señor Alcalde de la Municipalidad de Atenas, mismo que fue recibido un mes después y donde se señaló que la Municipalidad ya había adquirido la mitad de los “llantiones” requeridos para la reparación de la carretera, y que originalmente se había convenido con la Asociación de Desarrollo Integral de Alto del Monte

⁵⁹ Solicitud de Intervención N° 04296-07.

⁶⁰ Expediente N° 7066-2007-SI

que ellos aportarían el resto, sin que se cumpliera con lo convenido, razón por la cual la Municipalidad incluyó en un Presupuesto Extraordinario de suma de ₡3.000.000 (tres millones de colones) para ejecutar las obras las cuales se llevarían a cabo en mes y medio aproximadamente, o sea en el mes de octubre. Posteriormente, los miembros de la Junta Directiva de la Asociación indicaron que si bien ellos estaban en la mejor disposición de colaborar con la reparación de la calle aportando dinero y mano de obra, no contaban con los recursos requeridos para comprar los “llantiones” faltantes.

Con base en la información suministrada por la Municipalidad de Atenas y la recopilada en el inspección realizada por la Defensoría en la cual participaron algunos miembros de la Junta Directiva de la Asociación y varios vecinos, se procedió a elaborar el Informe Final con Recomendaciones⁶¹, donde se le recomienda al señor Alcalde en lo que concierne directamente al deslizamiento solicitar en el ámbito externo criterio técnico, que refuerce o descarte la utilización de “llantiones” en la obra a realizar en el deslizamiento ocurrido en las inmediaciones del recibidor de café de Coopeatenas, dado que en el estudio original no se consideró este tipo de elemento, ello considerando las implicaciones que un defecto en la obra puedan traer, a nivel de seguridad de los transeúntes como de la inversión financiera que se efectúe. Asimismo, se recomendó considerar la posibilidad de atrasar las obras a ejecutar en el sitio indicado en la recomendación anterior, para que se inicien en el mes de noviembre, considerando los altos niveles de precipitación lluviosa que se da en los meses de setiembre y octubre en la zona.

Conviene indicar que las recomendaciones emitidas fueron más de índole preventivo que indicativo en cuanto a efectuar las obras, en vista de que la Municipalidad estaba anuente a realizarlas, adelantándose con ello la Defensoría a que pudiera suceder algún imprevisto provocado por los materiales a utilizarse y la época del año en que pretendía la Municipalidad ejecutar éstas. Como parte de la fase de seguimiento a las recomendaciones, a finales del mes de octubre, la Defensoría le solicita al señor Alcalde un informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Al respecto, el señor Alcalde indica que las obras como se recomendó están por iniciarse una vez el tiempo lo permita y en relación con el estudio de la conveniencia de utilizar “llantiones” o no en la obra, en un oficio posterior de principios del mes de febrero del 2008, el señor Alcalde informa que las obras ya se están ejecutando bajo la supervisión del Departamento de Ingeniería Municipal, señalando además, que las contrataciones de materiales utiliza-

dos en el sitio, se efectuaron con el asesoramiento técnico correspondiente y las labores actualmente se supervisan con fundamento en la memoria de cálculo efectuada sobre las obras.

En esta etapa, se aprecia cómo los Principios de Buen Gobierno toman importancia, principalmente la eficiencia y la eficacia aplicadas por la Municipalidad de Atenas, dado que la opción que ésta tomó en cuanto a la utilización de una nueva tecnología amigable con el ambiente y a un menor costo, está permitiendo que las obras se hayan iniciado y lleguen a culminar pronto con una vía segura para los habitantes de Alto del Monte.

El día 21 de febrero del 2008, la Defensoría realizó una inspección en el sitio, comprobando que efectivamente se están realizando los trabajos; se pudo observar el movimiento de tierra que se está realizando, materiales como “llantiones”, lastre, tubos de alcantarilla y equipo como un back hope y una vagoneta; además de los trabajadores que participan en la obra. Con base en ello, la Defensoría procedió a cerrar el expediente en seguimiento⁶².

El 17 de marzo del 2008, la Defensoría realiza una nueva inspección en el sitio, observando el gran avance que había tenido la obra en el término de 25 días, ya que faltaba únicamente una o dos filas más de “llantiones” para alcanzar el nivel de la carretera; además, de que se colocaron alcantarillas nuevas. El presente caso, ilustra cómo a pesar de la buena voluntad de la Municipalidad de Atenas por realizar las obras tendientes a solucionar los destrozos en la vía que se presentaron por el deslizamiento de tierra, se requirió la intervención de la Defensoría para que la Municipalidad agilizará los trámites y muy pronto si no es que ya, la comunidad de Alto del Monte, cuente nuevamente con la carretera en buen estado, dejando así a un lado, la incertidumbre que los desveló por más de dos años.

7. Alamedas: una responsabilidad de todos.

La razón principal para la creación de las alamedas ha sido la carencia, cada vez más evidente, de áreas públicas para recreación y esparcimiento de la población en espacios que son densamente poblados y han hecho a las y los habitantes verse forzados a compartir la urbe con el tránsito y los estacionamientos de vehículos. Las alamedas fueron concebidas como lugares seguros y tranquilos, que permiten proteger las vidas humanas que por la irresponsabilidad de los conductores muchas veces las ponen en peligro. Cuando estos espacios son respetados, los vecinos las embellecen y se convierten en áreas verdes para el sano esparci-

⁶¹ Oficio N° 7451-2007-DHR de fecha 21 de setiembre del 2007

⁶² Oficio N° 2644-2008-DHR de fecha 17 de marzo del 2008.

miento y recreación de las y los habitantes, que armonizan con otros espacios destinados en los complejos residenciales contribuyendo a tener un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Pese a lo anterior, ciertos habitantes irrespetan el ordenamiento jurídico y la razón de ser de estos espacios urbanos, inclusive, derrumbando los obstáculos levantados por la Municipalidad, construyendo cocheras sin permisos municipales y/o procediendo a estacionar vehículos frente a sus viviendas. Esta dificulta la labor de los Gobiernos Locales, quienes, además de tener que hacer frente a gastos adicionales para el levantamiento de nuevos obstáculos y otro tipo de deterioros por el tránsito de vehículos, reciben presión de aquellas personas que con justa razón reclaman las alamedas y de las otras que insisten en la apertura de las mismas.

Sobre el particular, la Defensoría ha enfatizado en su carácter de bien demanial y, por consiguiente, su disposición con respecto a un destino específico, el cual no puede ser variado si no es por la vía legal, señalando además que, por la misma naturaleza de su destino, no reúnen las condiciones de resistencia en los distintos sistemas de alcantarillado, o bien en su ancho para cumplir segura y eficazmente como zonas de tránsito vehicular.

En nuestro sistema jurídico son muchas y claras las disposiciones normativas que establecen reglas precisas en materia de áreas públicas. En este sentido, el Estado ha reconocido la naturaleza peatonal de las alamedas y la inconveniencia de que se utilicen para el tránsito de vehículos automotores.

Un caso reciente de apertura de alamedas y la efectiva intervención municipal⁶³ ha sido la denuncia presentada por una habitante del cierre de una alameda en Heredia. En este sentido, la Municipalidad de Heredia procedió a realizar una inspección in situ, determinando que efectivamente la alameda no contaba con los dispositivos de seguridad puestos por la Municipalidad de Heredia para impedir el ingreso de vehículos. Después de una serie de gestiones formales e informales, el Departamento de Ingeniería y la Dirección de Obras, realizaron otra inspección en aras de encontrar una solución, mediante el diálogo con los vecinos sin obviar las consecuencias jurídicas que, en caso omi-

so de las indicaciones municipales, se procederían a aplicar.

A partir de lo anterior, el Gobierno Local giró orden y procedió de inmediato a colocar los dispositivos de seguridad faltantes e informó a todos los vecinos del uso que debe dárseles a las alamedas, lo cual fue verificado mediante llamada realizada a la habitante, quien indicó que ya había reestablecido la condición de los portones, sobre lo cual mostró satisfacción y agradeció a la Defensoría la intervención.

Comprende la Defensoría la posición que tienen las y los habitantes, a

partir del mejoramiento de su condición económica que les permite contar con la compra de automóviles; sin embargo, mientras la norma que regula la materia se mantenga vigente y las condiciones estructurales no sean modificadas, las alamedas, deben mantenerse cerradas.

V. Capacitaciones y brindadas en el 2007

El fortalecimiento de los equipos profesionales que laboran en la Defensoría resulta un compromiso permanente; lo anterior considerando que una mejor formación profesional permitirá brindar a las y los habitantes servicios de mayor calidad. En ese sentido, para el año 2007, las y los profesionales de la Dirección de Control de Gestión tuvieron oportunidad de recibir las siguientes capacitaciones:

En materia de gestión municipal: una funcionaria realizó un programa de técnico en gestión ambiental municipal, promovido por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Asimismo, se asistió al Seminario de Gestión de Calidad en Municipalidades, promovido por CEGESTI, y relacionado con la norma ISO 9001-2000.

El fortalecimiento de buenas prácticas municipales, resulta una actividad promovida desde la Defensoría por lo que se consideró oportuno asistir al Taller sobre Buenas Prácticas Municipales, promovido por la Unión Nacional de Gobiernos Locales/ Proyecto FOMUDE.

“La responsabilidad de hacer efectivos los principios como el de legalidad, rendición de cuentas, eficacia, fiscalización y demás, le corresponde directamente a la administración municipal; sin embargo, no puede dejarse de lado, la responsabilidad que también tienen las y los habitantes, como actores principales en el cumplimiento de sus deberes, por lo que la Defensoría ha hecho un llamado a los administrados de colaborar, en aras de que tengan conocimiento sobre los alcances, limitaciones, consecuencias y uso correcto de las alamedas.”

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2008

63 Expediente 10502-2007-SI

De igual forma, la asistencia al III Seminario “Gobiernos Locales y la Accesibilidad del Entorno” realizado por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, permitió a profesionales de la Dirección fortalecer los criterios legales y derechos humanos a aplicar al momento de fiscalizar las actuaciones propias de los Gobiernos Locales en materia de ordenamiento territorial.

Capacitación con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo: Tomando en consideración la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, en el mes de enero del 2008, las y los profesionales de la Defensoría acudieron a una serie de capacitaciones relacionadas con el tema, entre ellas el Seminario Implicaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la Defensa de los Derechos Humanos y la Labor de la Defensoría de los Habitantes de la República; realizado en la Defensoría de los Habitantes en el mes de diciembre del 2007.

Asimismo, se asistió al Ciclo de Conferencias sobre el nuevo proceso Contencioso Administrativo, promovido por la Procuraduría General de la República en agosto del 2007. De igual forma se asistió al Ciclo de charlas sobre el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, impartidas por la Escuela Judicial en las instalaciones del Tribunal Supremo de Elecciones en octubre de 2007, y al Seminario Internacional sobre el nuevo Código realizado por el Poder Judicial, ASCODA, y la Fundación Honrad Adenauer en noviembre del 2007.

En materia de derechos humanos, funcionarios de la Dirección asistieron en el mes de diciembre del 2007 al Seminario de Actualización en Derechos Humanos promovido por la Defensoría. En igual sentido, se recibió capacitación en materia de las competencias y labor del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, misma impartida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

De igual forma, una funcionaria de la Dirección inició toda una capacitación de IV módulos en materia Derecho y Política de Competencia en Costa Rica y derechos de los consumidores (meses de febrero a noviembre del 2007).

Se fortalecieron conocimientos en temas tales como Conflictos Laborales, asistiendo a un seminario impartido por el Ministerio de Trabajo en el mes de octubre del 2007.

Asimismo, el tema de riesgos del trabajo y el seguro obligatorio automotor, fue abordado en la capacitación

recibida en el mes de julio del 2007 en la Defensoría de los Habitantes.

La Dirección participó en una serie de reuniones en el marco del Proyecto Responsabilidad Social Empresarial: Una gestión comprometida con el desarrollo, mismo que concluyó en el mes de noviembre del 2007 con el lanzamiento de los “Lineamientos estratégicos para una agenda de responsabilidad social empresarial para Costa Rica”.

Capacitaciones impartidas:

Durante el año 2007, tal y como quedó expuesto, se hizo especial énfasis en la preparación de las y los profesionales de la Dirección en el tema de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo. Dado lo anterior, se brindaron un número reducido de capacitaciones, entre ellas las referidas a la Transparencia y el acceso a la información, brindada en el marco de promoción de la Red Interinstitucional de Transparencia, a RECOPE; la Dirección Nacional de Archivos; la Comisión Nacional de Valores; el sistema 911.

Asimismo, en el mes de junio se brindó una capacitación a Gobiernos Locales de Guanacaste en materia de gestión pública y Derechos Humanos.

En el mes de setiembre del 2007, se brindó una capacitación a las Comisiones Institucionales de Discapacidad sobre la gestión pública desde los Derechos Humanos.

En el mes de Octubre del 2007, se participó en la reunión de expertos promovida por el Estado de la Región, para atender el tema de lucha contra la corrupción y transparencia en Centroamérica. Esta reunión fue realizada en Tegucigalpa, Honduras. Asimismo, durante el año se brindaron capacitaciones a lo interno de la Defensoría en materia de Buen Gobierno, Control Interno, Ley contra la corrupción, entre otras.

VI. Reflexión

Hacer efectivo el Derecho a un Buen Gobierno, significa nada más y nada menos que volver a poner en el centro de la gestión pública al ser humano, razón de ser de las instituciones. Esto conlleva la urgente necesidad de replantear si los objetivos de las instituciones públicas en Costa Rica responden u obedecen a la realidad que viven las y los habitantes.

Un sistema democrático que vivencie una gobernabilidad donde las políticas públicas sean el producto de una constante lectura de las necesidades de las personas, requiere instituciones fuertes, comprometidas

das con la consecución del fin por excelencia: sea el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, todo lo cual conlleva al desarrollo del país en todos los campos.

Las administraciones que funcionan resultan aquellas en que su gestión tiene un punto de partida y de llegada, el compromiso en el cumplimiento de los objetivos propuestos, y la constante rendición de cuentas a quienes se deben las instituciones: las y los habitantes.

Si bien es cierto, las limitaciones presupuestarias o de cualquier otra índole que enfrentan las instituciones públicas, influyen sin lugar a dudas en la consecución de sus objetivos, lo que mayor impacto tiene, es la desidia o la indiferencia del funcionario público en la labor que realiza. Esto significa una forma de agresión a las y los habitantes más seria y profunda aún que el hecho de tener que decirle que no en algunas ocasiones a sus pretensiones.

A lo largo de los años, la Defensoría ha llamado reiteradamente la atención de las instituciones, en especial de aquellas que se han ido apartando de su norte. Cada denuncia presentada por los habitantes constituye una alerta que debe ser tomada en cuenta con la mayor seriedad, dado que permite determinar si existen razones por las cuales no se le está llegando

a la gente en la satisfacción de sus necesidades y presenta el reto de qué hacer ante esa realidad.

El 2007 permitió señalar algún mejoramiento en la gestión de instituciones tan cuestionadas tales como el IDA, o bien el mismo INVU. También permitió, a través de intervenciones exitosas, demostrar que las cosas se pueden hacer y bien. Instituciones con escasos recursos algunas, o con trabas burocráticas otras, cedieron ante la innegable razón del habitante de atender y respetar sus derechos.

El principal reto sigue siendo el hecho de recorrer el camino hacia el mejoramiento de la gestión pública, una vez que se tiene conciencia de lo que hay que modificar o fortalecer. El reto probablemente sea de actitud más que de aptitud. Es por ello que, concebir el derecho a un Buen Gobierno como un derecho humano, plantea la interrogante para la Administración Pública de cómo llenar de contenido este derecho, para que, las y los administrados se sientan parte de un país que se construye diariamente.

Desde la Defensoría, el compromiso es permanente y gustoso con la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes!

Dirección de Asuntos Económicos

“Muchas de las características recomendadas internacionalmente para los sistemas de seguridad social, están presentes en el sistema costarricense, pero persisten retos en materia de financiamiento, equidad y eficiencia.”

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, 2007.

La Dirección de Asuntos Económicos, tiene como función principal la protección y defensa de los derechos económicos de los y las habitantes. La vulneración de estos derechos puede ser causada tanto por acciones u omisiones directas de las Instituciones Públicas, como por deficientes o insuficientes regulaciones de las actividades económicas del sector privado. Así, las intervenciones de la Defensoría para velar por la realización del derecho de los y las habitantes al Buen Gobierno desde la perspectiva económica, pueden abarcar ámbitos tan diversos como la actividad bancaria estatal y la regulación tarifaria de los servicios de telecomunicaciones, buscando en cada intervención tanto el respeto a la legalidad como la equidad en las acciones del Sector Público fiscalizado por la Defensoría.

En el presente período de labores de la Dirección de Asuntos Económicos, se han abordado temas de investigación tales como el sistema de crédito hipotecario del Banco Nacional basado en las llamadas “unidades de desarrollo”, el cual ha puesto en riesgo el derecho a la vivienda de muchos habitantes de clase media, el estado de indefensión de las y los usuarios de los servicios públicos regulados por la ARESEP, ante errores de la Autoridad Reguladora; el programa de aseguramiento de la calidad de los combustibles de ARESEP y las reestructuraciones del Consejo Nacional de Producción y la Fábrica Nacional de Licores. Asimismo, la Dirección de Asuntos Económicos ha defendido los intereses de las y los habitantes en diferentes procesos de fijación tarifaria y de aprobación de modelos regulatorios de los servicios

públicos convocados por el ente regulador, buscando que las decisiones sean las más favorables para las y los usuarios.

I. Trascendiendo la ilegalidad: nuestras investigaciones

1. Crisis de BN Vivienda Real en Unidades de Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica: Amenaza a la equidad y al derecho a la vivienda.

Por solicitud de varias personas, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación sobre el Programa de Crédito Vivienda Real del Banco Nacional de Costa Rica cuya característica principal es la indexación o vinculación del monto del crédito al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); es decir, los préstamos quedan indexados a la inflación interna.

Este Programa fue aprobado por la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica, el 16 de diciembre de 2003, con la finalidad de facilitar a la clase media del país el acceso a recursos financieros para la adquisición de vivienda propia. De acuerdo con la información suministrada por el Banco, el Programa está dirigido preferentemente a hogares conformados por parejas de profesionales asalariados, que laboren en el sector público o privado y que perciban sus ingresos en colones, cuyos ingresos se ajusten periódicamente.

Los créditos se brindan en una moneda virtual, denominada Unidad de Desarrollo (UD) establecida mediante el Decreto Ejecutivo No. 22085-H-MEIC y, posteriormente, por la Ley No. 8507 del 28 de abril de 2006. El valor en colones de esta unidad de cuenta se fijó en ₡100 el 10 de marzo de 1993 ¹. Así, según la normativa del Programa, los créditos se pactan en UD, siendo que el monto del principal de la cuota, de los intereses y la amortización quedan expresados en Unidades de Desarrollo y son pagaderos al tipo de cambio o valor en colones de las UD en el momento del pago; es decir, la persona se endeuda en UD pero debe pagar el crédito en colones “comprando” las UD

¹ El tipo de cambio o valor de la UD es determinado por la Superintendencia General de Valores (Sugeval).

al Banco al tipo de cambio vigente en el momento del pago.

En algunos casos, cuando algún cliente del Banco busca refinanciar o re-exresar su deuda en moneda nacional, se encuentra con que debe contraer una deuda mayor que lo que originalmente recibió en colones como préstamo. Por ejemplo, para el caso de un préstamo por ₡3 millones suscrito el 10 de marzo de 1993, el principal del crédito en UD equivalía a 30 mil UD. Considerando una tasa de interés del 8% anual para un plazo de 14 años (168 meses), la cuota de pago fija en UD es de 297,40 UD y en colones sería de ₡29.739,55 (según el tipo de cambio de ₡100 por 1 UD del 10 de marzo de 1993).

No obstante, a la mitad del período (10 de febrero de 2000), la cuota en UD sigue siendo la misma (297,40 UD), pero para adquirir dichas UD el deudor debió desembolsar la suma de ₡74.359,27; pues el valor de la UD a esa fecha fue de ₡250,04. Asimismo, si la persona desea re-exresar o refinanciar el saldo en colones (19.080,67UD), el nuevo crédito que asumiría sería de más de cuatro millones (₡4.770.836,05) que es mayor a lo originalmente recibido siete años antes.

En los sistemas de crédito hipotecario, el problema de acceso por parte de los hogares depende en gran medida de la relación entre el valor efectivo de la cuota a pagar y los ingresos reales regulares de la familia. En el caso del crédito en UD si, en el mediano plazo, los ingresos de las familias no aumentan al mismo ritmo que la inflación, el sistema puede tener un efecto perverso sobre las finanzas de los hogares y poner en riesgo la estabilidad financiera y económica de los mismos. Por ello, en los casos en que el ingreso de los hogares aumenta a un ritmo menor que la inflación interna, el sistema de crédito para vivienda basado en UD se convierte en una carga importante sobre el presupuesto familiar.

Las estadísticas del Banco Central de Costa Rica, muestran que el incremento en el Índice de Salarios Mínimos Reales (ISMR), desde diciembre de 1993 hasta diciembre 2006, es de 11,40%, mientras que el valor de las UD en el mismo período se incrementó en 379%.

En su momento, el Programa Vivienda Real se concibió como un mecanismo que permitiría a la clase media costarricense un mayor acceso a vivienda. Sin embargo, luego de cuatro años de su funcionamiento en el Banco Nacional, la inflación sostenida que ha experimentado el país ha ocasionado que los préstamos para vivienda otorgados bajo este sistema, atenten contra la estabilidad económica de las familias prestatarias. El hecho de que casi la mitad (45,6%) del monto de la cartera en vivienda del BNCR corresponda al Programa BN-Vivienda Real UD, y que el 45,2% de esta cartera se encuentre en cobro judicial, constituye un indicador de que los hogares endeudados en UD están afrontando problemas de solvencia.²

En razón de estas circunstancias, la Defensoría considera que el Programa BN Vivienda Real del Banco Nacional de Costa Rica, no está respondiendo cabalmente a los objetivos sociales que lo originaron, pues debido a factores externos al Banco Nacional —específicamente al crecimiento de la inflación interna—, en el mediano plazo se torna en un programa de financiamiento relativamente costoso para los hogares de medianos ingresos,³ con lo cual el Sistema se ha convertido en una causa de inequidad.

Esta situación incide directamente en el núcleo familiar y compromete su estabilidad y el desarrollo de sus miembros, al tener que sufragar gastos crecientes en el pago de su crédito en vivienda lo cual resta recursos para satisfacer otras necesidades y derechos fundamentales como educación, alimento, salud, ocio, entre otros.

Por ello, en su Informe Final con Recomendaciones la Defensoría consideró necesario que el Banco Nacional revisara el Programa BN-Vivienda Real UD, con el propósito de reorientarlo al cumplimiento efectivo de los objetivos sociales originales con los cuales fue concebido, por lo que se recomendó, entre otros aspectos, la modificación de los futuros contratos de crédito

“El valor de la UD (o tipo de cambio), aumenta cada día en una fracción de la inflación interna registrada en el mes anterior, de manera que al completarse el mes el aumento en el valor de la UD es equivalente a la inflación registrada en el mes inmediato anterior. De tal suerte, en los créditos otorgados en UD la cuota de pago expresada en colones crece diariamente, según el aumento en el IPC. Asimismo, el saldo del principal adeudado, —aunque a través del tiempo se va reduciendo en UD—, crece en los primeros años en el tanto en que la tasa de inflación interna sea mayor que la tasa de amortización del crédito en UD.

“Dirección de Asuntos Económicos, 2008

2 Datos suministrados por el Banco Nacional de Costa Rica mediante oficio DBH-228-2007 del 5 de junio de 2007.

3 Esto se refleja en forma inversa desde el punto de vista del acreedor. Según la información suministrada por el Banco Nacional el Programa BN-Vivienda Real, poseía un margen financiero promedio y una rentabilidad promedio superiores a los del plan hipotecario en colones corrientes, siendo el margen financiero en UD era de 4,91 veces mayor que el margen del plan hipotecario en colones corrientes, y la utilidad promedio en UD de 5,85 veces mayor que la utilidad promedio en el plan en colones corrientes.

del Programa para que contractualmente y de forma explícita quedara abierta la posibilidad, a solicitud del cliente, de trasladar el saldo que adeuda a la fecha en UD a la línea de crédito en colones para vivienda sin costo adicional para el/la interesado/a. Asimismo, se solicitó la elaboración de un estudio pormenorizado de los 40 casos de crédito para vivienda en UD en remate judicial, con la finalidad de buscar una adecuación de deudas en los casos de aquellos clientes que posean capacidad de pago.

Respecto del cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría, la Dirección Jurídica del Banco Nacional señaló la imposibilidad legal de establecer una cláusula contractual como la sugerida por la Defensoría. No obstante, el Banco tomó acciones para flexibilizar, de forma operativa, la reexpresión de las deudas y saldos de UD a colones, para todas aquellas personas interesadas. Estas acciones contemplan el no cobrar gastos por trámites legales y facilitar notarios de planta con dicho fin; además, se permitió la ampliación del período de pago de las deudas (hasta 30 años) para ajustar las nuevas cuotas a la capacidad de pago del/la interesado/a.

Por otra parte, el Banco efectuó una rebaja de los intereses de estos créditos, pasando la tasa de interés del 8% al 4%. Respecto a los casos en remate, el banco giró instrucciones a las respectivas sucursales para que se comunicaran con las y los deudores y a efectos de valorar una salida para aquellos que posean capacidad de pago.

No obstante, las recomendaciones de la Defensoría y las acciones tomadas por el Banco Nacional, un grupo de 18 clientes del Banco solicitaron la mediación de la primera, para lograr una solución que llenara sus expectativas. Estos interesados se sienten perjudicados por el Programa, dado que a pesar de haber cumplido con el pago de las cuotas de sus préstamos durante varios años, en el momento de la reexpresión o refinanciamiento del saldo de UD a colones deben asumir una deuda mayor que la original expresada en colones. En este sentido, la labor de la Defensoría ha sido de facilitación para la coordinación y la realización de reuniones entre los personeros del Banco Nacional y el grupo de personas interesadas. Sin embargo, a pesar de al menos cuatro reuniones no fue posible llegar algún acuerdo entre ambos grupos. Ahí, las personas interesadas presentaron una propuesta al Banco, la cual no fue aceptada luego de un análisis de la Dirección Jurídica de la entidad.

El proceso aún no ha finalizado, siendo que las personas interesadas interpusieron reclamos administrativos ante la Junta Directiva del Banco Nacional, que al momento de este informe no habían sido resueltos.

2. Indefensión: los errores de la ARESEP

Un habitante consultó a la Defensoría, sobre el mecanismo empleado por la ARESEP para resarcir a las personas usuarias de servicios públicos, ante un error del ente regulador que perjudicase sus derechos. Principalmente, su interés obedecía al cumplimiento de una resolución de la Sala Constitucional con ocasión del recurso de amparo presentado por ese habitante y otro particular, a raíz de un error cometido por la ARESEP en la convocatoria a la audiencia pública para conocer sobre una solicitud de fijación tarifaria de una empresa de transporte público.

A partir del año 2002, la Dirección Jurídica Especializada de ARESEP, sostuvo el criterio de que las audiencias públicas, tal y como están contempladas en el artículo 36 de la Ley N° 7593 (Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), no le eran aplicables al servicio de transporte remunerado, por cuanto esta actividad se encontraba regulada en la Ley N° 3503 (Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores) y que sólo se había efectuado una integración del procedimiento, pero no aplicando los plazos contemplados en dicha norma. Esto ha provocado la fijación de plazos demasiado cortos o inexistentes, lo cual provoca errores recurrentes por parte de esa entidad.

No obstante, esta Defensoría considera que la interpretación de los artículos indicados supra y del artículo 51 del Reglamento de la Ley N° 7593, debe hacerse de forma integrada con el resto de las disposiciones, entendiéndose, los artículos 44 y 46 del Reglamento de la Ley N° 7593. Por lo tanto, en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente, se sostiene que, con la promulgación de la Ley N° 7593, a la ARESEP se le otorgó la competencia de fijar las tarifas de cualquier medio de transporte público remunerado de personas, con lo cual la competencia del MOPT, en la fijación de las tarifas quedó implícitamente derogada⁴. Al modificarse de este modo la normativa existente, la ARESEP asumió la regulación de las tarifas del servicio de transporte público remunerado y, por lo tanto, a dicha regulación le es aplicable el procedimiento especial de trámite de las solicitudes tarifarias, establecida en la Ley N° 7593, así como los plazos contemplados en dicho instrumento jurídico. Además, a partir de la modificación al artículo 9 de la Constitución Política, en su más reciente jurisprudencia, la Sala Constitucional ha reconocido la participación ciudadana en las audiencias públicas convocadas por ARESEP para discutir

4 Nota de SINALEVI: Según el **Dictamen N° 037**, del 25 de febrero del 2000, los **artículos 30 y 31** de la **Ley N° 3503**, se encuentran derogados tácitamente por el **artículo 57** de la **Ley N° 7969**, de 22 de diciembre de 1999, en cuanto que la fijación de las tarifas es competencia exclusiva de la ARESEP

las solicitudes de fijación tarifaria, como un derecho fundamental más de las y los habitantes de este país.

Luego de la solicitud respectiva de información a la ARESEP y efectuado el correspondiente análisis a la problemática en cuestión, la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

1. La ARESEP, debe llevar a cabo la convocatoria y realización de audiencias públicas.
2. De la normativa aplicable y de la jurisprudencia mencionada, se desprende que la intervención de las y los interesados en la audiencia pública es un verdadero mecanismo de efectiva participación ciudadana, consagrado como un derecho constitucionalmente garantizado, pilar del Buen Gobierno.
3. No obstante, la interpretación jurídica que ARESEP ha efectuado acerca de la normativa atinente a audiencias públicas en transporte público remunerado, riñe con el espíritu de la ley y con la posición de la autoridad judicial constitucional y ha perjudicado los intereses de decenas de usuarios/as, tanto en el caso concreto como en general.
4. A partir de las disposiciones de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios N° 7593, así como de las normas de la Ley General de la Administración Pública, la Defensoría considera que el procedimiento y los plazos de convocatoria a audiencia pública para los servicios públicos en general, son los mismos para el caso de las fijaciones tarifarias en materia de transporte público remunerado.
5. Actualmente, enmendar e indemnizar errores es posible para ARESEP, de acuerdo con el marco legal vigente; sin embargo, no lo hace administrativamente, sino que espera que las y los usuarios hagan su reclamo en la vía judicial.
6. Dado que las disposiciones reglamentarias son omisas en cuanto a contemplar soluciones para casos concretos de reparaciones a usuarios/as o empresarios afectados negativamente por errores en el proceso de fijación tarifaria, la Defensoría recomendó realizar una reforma reglamentaria para crear mecanismos expeditos e idóneos de reparación a los derechos de las y los usuarios en sede administrativa.

A la fecha del presente informe, la Defensoría analiza un recurso de reconsideración interpuesto por la Autoridad Reguladora contra el informe con recomendaciones.

3. ARESEP y el Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible (PACC)

La organización Consumidores de Costa Rica, planteó una denuncia relativa a diferentes aspectos concernientes a la forma de contratación que realiza ARESEP con algunos laboratorios nacionales, para la realización de las pruebas a los combustibles dentro del Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible (PACC). Dicha denuncia abarcaba los siguientes puntos:

1. ¿Por qué la ARESEP celebra convenios de cooperación con laboratorios para ejecutar el Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible, sin seguir procedimientos públicos de selección?
2. ¿Por qué la ARESEP no realizó estudios de mercado para determinar el costo que debe asumir el/la usuario/a para el mantenimiento del Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible?
3. ¿Por qué la ARESEP celebra convenios de cooperación con laboratorios que no tienen sus pruebas de combustible acreditadas ante el Ente Costarricense de Acreditación (ECA)?
4. ¿Por qué ARESEP crea un procedimiento paralelo al cobro de cánones a las estaciones de servicio, que permite el financiamiento del Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible?
5. ¿Cuál es el fundamento legal de la firma de convenios de cooperación entre la ARESEP, FUNDEVI y el LACOMET, en el cual se dispone de fondos públicos sin seguir los procedimientos contratación establecidos legalmente?

La investigación solicitada por Consumidores de Costa Rica, fue abordada por la Defensoría a la luz de los derechos económicos de las y los usuarios ya que los costos del PACC son cargados al precio final de los combustibles, quienes a su vez tienen derecho a combustibles con un adecuado nivel de calidad. Paralelamente, esta investigación refleja cómo el derecho de las y los habitantes al Buen Gobierno debe verse realizado en cada una de las acciones de la Administración, en este caso la contratación de servicios de evaluación de calidad de los combustibles.

La Ley del Sistema Nacional de Calidad N° 8279, entró en vigencia el 02 de mayo de 2002 y es aplicable a la prestación de todos los bienes y servicios, así como a las actividades de evaluación de la conformidad⁵. Por otra parte, de acuerdo con la Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la ARESEP tiene la obligación de regular la prestación

⁵ Acción que ejecuta un organismo reconocido e independiente de las partes interesadas, y que pone de manifiesto que un producto, proceso o servicio está conforme con una norma específica.

de los servicios públicos. Como consecuencia, en los años 2001 y 2005 un convenio respectivo con dos laboratorios nacionales, el primero de los cuales fue con LACOMET y el segundo, con CELEQ⁶, con el fin de que estos laboratorios se encargaran de efectuar las pruebas destinadas a verificar la calidad de los combustibles a lo largo y ancho del país. Además, la ARESEP dispuso que los recursos para cubrir los costos de dicho Programa se generen dentro del margen de comercialización de los combustibles, destinando para ello cero punto diecinueve colones por litro de combustible vendido (¢0.19c/l), que debían ser recaudados por RECOPE, la cual recibiría una comisión por dicha gestión. En razón de estas medidas, los laboratorios de comentario celebraron, a su vez los convenios pertinentes con RECOPE. En términos generales, Consumidores de Costa Rica externó algunas dudas en torno a la manera en la cual se fijaron y llevaron a cabo estas medidas.

La investigación de esta Defensoría giró en torno a dar respuesta a las interrogantes expuestas por Consumidores de Costa Rica. Luego de solicitar información de manera amplia y de su análisis cuidadoso, arribó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Aunque ARESEP puede optar por diversas formas de contratación y aún más, aplicar cualquier otro tipo contractual fuera de los normados en la Ley de la Contratación Administrativa, debe justificar sus gestiones ante la Contraloría General de la República, conforme al principio de legalidad, por tratarse del manejo de fondos públicos y según los procedimientos ordinarios fijados en la ley citada. No obstante, la Defensoría por la vía de la recomendación solicitó a la Contraloría General de la República el criterio correspondiente sobre la conveniencia de realizar este tipo de contrataciones, especialmente, cuando por la ARESEP posee competencia para efectuar directamente pruebas técnicas, pero delega su competencia en un tercero, por la vía de la contratación.

A partir de la información y documentos remitidos por el ente regulador, la Defensoría no pudo comprobar si ARESEP realizó estudios previos de factibilidad, para determinar con la mayor exactitud posible el mercado existente de oferentes, entre laboratorios públicos y privados, garantizando de este modo, los principios de publicidad, igualdad y libre competencia. No obstante, también se puede concluir que, en realidad, existen muy pocos oferentes acondicionados para la prestación de las pruebas de calidad y cantidad de

los combustibles en Costa Rica. Por otra parte, las diferencias técnicas evidenciadas con la comparación entre las pruebas especificadas en los convenios y las requeridas de acuerdo con ARESEP, además de las acreditadas por uno y otro laboratorio ante el ECA, no permitieron a la Defensoría asegurar si ARESEP verdaderamente había definido un perfil claro en cuanto a los laboratorios idóneos para la ejecución de estas pruebas o una definición de las pruebas necesarias para el Programa, lo cual afecta el interés de las y los habitantes y contradice los principios fundamentales de eficacia y eficiencia en la contratación administrativa.

Asimismo, en virtud de la normativa vigente, ARESEP debería exigir sin excepción, la acreditación a los virtuales oferentes y para el caso concreto, completar el proceso paulatino con CELEQ, dado que el convenio con LACOMET se resolvió el año anterior.

Con base en esas conclusiones, se le recomendó a la ARESEP hacer un análisis que determine la conveniencia (costo-beneficio) con respecto a otros posibles mecanismos, de incorporar los costos del Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible (PACC) al margen de comercialización de los combustibles, tomando en cuenta que debe pagarse una comisión a RECOPE por captar y luego trasladar dichos recursos a los laboratorios. Asimismo, se recomendó definir adecuadamente los contenidos técnicos del Programa de Aseguramiento de la Calidad del Combustible (PACC) y las pruebas por realizar, de modo que a futuro se establezcan parámetros técnicos diáfanos, que orienten y definan los términos de ulteriores contrataciones. Se le recomendó también emitir una directriz, en la cual se ordene el cumplimiento de la normativa vigente en materia de calidad y acreditación en cuanto a las indicaciones del ECA. Respecto, de los aspectos que son de su competencia legal y de previo a la eventual contratación de otros laboratorios a futuro, realizar estudios de mercado no sólo respecto a las pruebas de combustibles, sino a cualquier otra contratación de servicios que ARESEP requiera efectuar con posterioridad.

Por su parte, a la Contraloría General de la República se le recomendó analizar las contrataciones que realiza ARESEP para determinar cuál debe ser el tipo adecuado de contratación en esos supuestos.

A la fecha de conclusión del presente informe, esta Defensoría analiza el recurso de reconsideración interpuesto por ARESEP y espera el cumplimiento de las recomendaciones hechas a la Contraloría General de la República.

⁶ El primero es el Laboratorio Costarricense de Metrología, perteneciente al Ministerio de Economía, Industria y Comercio; mientras el segundo es el Centro Electro Química y Energía Química de la Universidad de Costa Rica.

4. Reestructuración del Consejo Nacional de Producción: ¿Y el apoyo técnico a los agricultores nacionales?

En el anterior informe, la Defensoría se refirió al tema del sector agrario costarricense y las obligaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Economía y el Consejo Nacional de Producción (CNP), a partir de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos y las certeras posibilidades de nuevos acuerdos comerciales, como es el caso de la Unión Europea. Para la Defensoría, lo lógico y de esperar sería el fortalecimiento del CNP para apoyar a los pequeños y medianos productores agropecuarios, de cara a la competencia que tendrían que afrontar ante la aprobación del citado acuerdo comercial.

También en el período anterior, la Defensoría abordó el problema del desplazamiento de este sector y lo relacionado con reconversión productiva. En este mismo tema, a partir de las noticias que anunciaban el cierre técnico del CNP, se inició una investigación de oficio a la cual se le acumuló la denuncia planteada por el Sindicato Pro-Trabajadores de esa institución.

Respecto de esta investigación, el año anterior se informó que en noviembre de 2006, el CNP planteó ante el Ministerio de Planificación Nacional un proceso de reestructuración donde reducía su personal en un 67% y eliminaba dependencias fundamentales en el accionar de dicha entidad para el cumplimiento de sus funciones y actividades ordinarias dadas por la Ley N° 2035 y sus reformas. Esta reestructuración fue aprobada por el MIDEPLAN sin que se hiciese constar la factibilidad real de que el CNP pueda cumplir con sus objetivos, funciones y actividades ordinarias con el personal restante.

De la misma forma, se comprobó que sin que existiese una propuesta de reestructuración aprobada por parte de MIDEPLAN, la Administración Superior del CNP facilitó un proceso de movilidad horizontal voluntaria del personal del CNP. La Defensoría también evidenció su preocupación por cuanto al 22 de marzo de 2007, no existía según el entonces Ministro de Agricultura, un proyecto de ley que propusiese a la Asamblea Legislativa, la integración del CNP a ese ministerio ni a un eventual Ministerio de la Producción⁷.

A partir de la investigación realizada, cabe resaltar que los procedimientos de movilidad horizontal que se realicen en las instituciones dentro de un proceso de reestructuración, deben obedecer a un plan de fortalecimiento institucional. En este proceso, debe garantizarse que los servicios que brinda la institución no se

verán afectados y que esa movilización se realizará de manera planificada. Como se desprende de las Guías de MIDEPLAN⁸, la propuesta de reestructuración debe constituir el insumo que muestre las áreas del CNP que deben fortalecerse, el tipo de funcionarios/as que deben reubicarse dentro de la misma institución, los que deben trasladarse en otras instituciones y el perfil que deberá contratarse para fortalecer las áreas de interés.

Contrario a lo anterior, en el proceso que se llevó a cabo en el CNP lo que se dispuso fue que, ante una situación financiera crítica, la opción era que los y las trabajadoras optaran por una movilidad horizontal voluntaria. De los documentos solicitados y recibidos por la Defensoría se desprende que no hubo estudios técnicos que respaldaran la reorganización o reestructuración del CNP, ni el proceso de movilidad horizontal que efectivamente ocurrió. En este sentido, los estudios técnicos que deben respaldar la propuesta de reorganización del CNP, fueron solicitados en diversas ocasiones por la Defensoría de los habitantes. Solamente fue remitido el documento “Reorganización Institucional” que fue aprobado por MIDEPLAN y que no contiene los estudios técnicos originalmente solicitados. Cabe indicar que dichos estudios técnicos tampoco figuran en el expediente administrativo certificado remitido por MIDEPLAN a la Defensoría de los Habitantes, a pesar de que dicho Ministerio aprobó el proceso cuestionado.

Ante la ausencia de la justificación técnica requerida para un proceso de reestructuración, la carencia de un análisis riguroso por parte de MIDEPLAN y la falta de una política o acción gubernamental dirigida a la atención del sector agropecuario y a la disposición de servicios que respondan a las necesidades y obligaciones legales ya establecidas, la Defensoría recomendó a la Junta Directiva del CNP ordenar el inicio de un procedimiento de nulidad de todos los acuerdos y actos administrativos tendientes a la aprobación e implementación del proceso de reestructuración del Consejo Nacional de Producción por los vicios de ilegalidad que presentan.

De igual forma, recomendó abrir un proceso de investigación para determinar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los funcionarios/as del Consejo Nacional de Producción que promovieron y aprobaron el proceso de movilidad horizontal voluntaria de funcionarios y funcionarias del CNP previo a la aprobación del documento de Reorganización Institucional por parte de la Junta Directiva del CNP y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

⁸ “Guías de Reestructuración Total y Parcial” publicadas por el Ministerio de Planificación en su sitio web.

⁷ Oficio DM-264-2007, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por otra parte, la Defensoría recomendó a MIDEPLAN, abrir un proceso de investigación para determinar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los funcionarios/as del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica que realizaron apresuradamente la evaluación de la propuesta de reorganización institucional del CNP y recomendaron su aprobación sin realizar un estudio minucioso sobre la propuesta presentada por esa institución.

Finalmente, se solicitó a la Contraloría General de la República analizar la situación recién expuesta y determinar las consecuencias jurídicas que puedan producir y las responsabilidades que eventualmente correspondan.

Cabe resaltar que en este proceso, además de la investigación de la Defensoría, el tema de la reestructuración y la movilidad horizontal han sido conocidos también por la Sala Constitucional. Algunos recursos de amparo han sido resueltos ya, sin embargo, no han sido notificadas las resoluciones correspondientes.

Luego de la emisión del Informe Final, MIDEPLAN formuló un recurso de reconsideración señalando que el Ministerio garantizó “la observancia de sus propias directrices en materia de reforma institucional” y que ha efectuado “importantes esfuerzos para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia para reducir los plazos de respuesta a las propuestas de reorganización”. Se agregó que en el caso del CNP se subsanaron las observaciones del Ministerio durante el proceso de acompañamiento y asesoría. El recurso fue declarado sin lugar ya que no existe en el expediente remitido por MIDEPLAN, la documentación que demuestre ese proceso sistemático de acompañamiento y asesoría. Lo que ha ocurrido en el CNP es que se redujo el 66% de la planilla institucional, y se mantuvo la estructura de la Administración Superior compuesta por una Junta Directiva de 10 miembros, una Presidencia Ejecutiva, una Gerencia General, una Subgerencia General y dos Subgerencias adicionales. Se establecen además, 8 directores y 12 coordinadores de área. Con esta estructura administra 180 funcionarios/as y funcionarias.

La Defensoría considera que si se iban a dar estas medidas, además de justificar técnicamente una pro-

puesta de reestructuración, lo pertinente era solicitar una modificación a la Ley Orgánica del CNP, ya que es mediante ley que se definen las funciones y actividades ordinarias de esta institución. Lo actuado por MIDEPLAN y CNP constituye una reducción de esas funciones dejando únicamente tres áreas de trabajo y disminuyendo en gran forma el personal. Entonces cabe preguntarse ¿cómo podría cumplir el CNP con sus obligaciones legales y sobre todo cómo podrá dar asesoría y apoyo técnico a los agricultores nacionales?

Por su parte, la Contraloría General de la República, manifestó su anuencia a dar seguimiento a los acuerdos que adopte la Junta Directiva del CNP, en cuanto a las investigaciones que se realizan con el fin de determinar las responsabilidades de lo actuado.

No se presentó, por parte del CNP, ningún recurso de reconsideración contra las recomendaciones, pero tampoco presentó el informe de cumplimiento dentro del plazo establecido. A partir de esta ausencia de información, la Defensoría solicitó nuevamente a la Presidencia Ejecutiva, el informe correspondiente. Se indicó entonces, que la Junta Directiva conformó mediante Acuerdo N° 36947 una Comisión Especial que estableció como primera etapa, la identificación de los servicios que actualmente ofrece el CNP. Esto con el fin

“La Defensoría, desea recalcar en este orden de ideas, que las conclusiones emitidas a partir de la investigación, no se dirigen a impedir que las instituciones públicas realicen los movimientos de personal que se requieran, sino a que se fundamenten debidamente en el ordenamiento jurídico y además, se efectúen de manera respetuosa de los derechos laborales de los y las funcionarias. El problema abordado por la Defensoría se refiere a un desmantelamiento institucional en el caso del CNP, debido a una considerable reducción del personal, sin que se justifique cómo se pretende cumplir con las obligaciones legales de la entidad y cómo se pretende prestar el servicio a los/las pequeños/as y medianos productores/as.”

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

de determinar cuáles tienen un carácter estratégico. La siguiente fase sería la identificación de los componentes financieros y la disponibilidad del recurso humano⁹. De igual forma se informó acerca de las reuniones y sesiones de trabajo que se realizaron para revisar los objetivos institucionales propuestos en el documento de reestructuración con el fin de llegar a la redacción de un documento final.

El informe que adjunta ese oficio, se refiere a la justificación que el Departamento de Recursos Humanos sostiene respecto al tema de la movilidad horizontal. En este sentido, se señala que se ha realizado este proceso amparado en el Decreto Ejecutivo N° 22317-MP-H-MIDEPLAN del 01 de julio de 1994 y el oficio STAP-880-94 de la Autoridad Presupuestaria. De los documentos analizados, presentes en el expediente, solamente puede justificarse tal movilidad a partir de

⁹ Oficio P.E. 378-07 del 24 de septiembre de 2007.

las frases: “debido a la difícil situación financiera que atraviesa el Consejo Nacional de Producción” y “dentro del proceso de reestructuración”.

En cuanto a la movilidad, Recursos Humanos¹⁰ del CNP indicó que a partir del año 2006 y dentro del proceso de modernización, se han dado los trámites de la movilidad laboral de 157 funcionarios y funcionarias (incluyendo 10 de la Fábrica Nacional de Licores) distribuidos de la siguiente forma:

CUADRO No. 1

INSTITUCIÓN RECEPTORA	NÚMERO DE FUNCIONARIOS/AS/AS
Ministerio del Ambiente y Energía	89
Caja Costarricense del Seguro Social	2
Instituto Costarricense de Electricidad	4
Comisión Nacional de Emergencias	8
Ministerio de la Presidencia	5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31
Refinadora Costarricense de Petróleo	10
Instituto Nacional de las Mujeres	1
Ministerio de Educación Pública	1
Dirección General de Aviación Civil	6
TOTAL	157

Fuente: Elaboración propia con base documentación proporcionada por el CNP, 2008.

Dentro de la documentación contenida en el expediente, consta asimismo, un informe de la Auditoría Interna del CNP¹¹ donde se indica entre otros temas, que no fue incluida como asesora en la reestructuración, por lo que tuvo que iniciar un proceso de advertencia y solicitud de información. Queda claro en el referido informe, que la Auditoría solicitó a la Administración que efectuara los procesos con “*estricto apego a la normativa técnica y jurídica que los rige*”. En ese documento, la Auditoría también pone en duda el respaldo técnico de la propuesta de reestructuración.

En oficio de febrero de 2008, el señor Ministro de Agricultura y Ganadería, rindió un informe sobre la investigación del proceso de reestructuración. La comisión encargada de realizar la investigación hizo varias recomendaciones a la Junta Directiva que pretenden, según indican sus miembros, corregir acciones y procurar el crecimiento requerido. Dentro de estas recomendaciones se incluyen las siguientes: “*establecer un perfil de competencia mínimo para puestos*

gerenciales, fortalecer los recursos humanos y cambio cultural, modernización tecnológica, modernización de procesos, programas institucionales con presencia regional y una participación activa de la Junta Directiva en la dirección de la institución.”

Actualmente, de acuerdo con lo que informa el Ministro de Agricultura, los documentos resultantes de dicha investigación se encuentran en la Gerencia General del CNP por lo tanto, es desde esa instancia que se dará una resolución o respuesta a esta investigación.

A la fecha la Defensoría considera que el Estado Costarricense no ha puesto en práctica políticas tendientes al mejoramiento de la situación de los/las agricultores/as. Los programas que se han desarrollado, no han generado beneficios especiales para esta población, con lo cual no se ha garantizado ni el sustento económico de este importante grupo ni el funcionamiento del CNP como instancia encargada de atender las necesidades del sector. Preocupa a la Defensoría, el hecho de que en lugar de emitir el Poder Ejecutivo directrices que fortalezcan la institucionalidad responsable de fomentar la agricultura y respaldar a los pequeños y medianos agricultores, se ha observado un debilitamiento de este sector y el desmantelamiento del Consejo Nacional de Producción.

5. Reestructuración de la Fábrica Nacional de Licores: nulidad, vicios en el motivo y falta de transparencia

En febrero de 2007, un sindicato de trabajadores del Consejo Nacional de Producción (CNP) formuló una consulta a la Defensoría de los Habitantes, relativa al proceso de reestructuración que la Junta Directiva de dicho Consejo había acordado efectuar en una de sus sesiones, mediante el Artículo 9º, de la Sesión N° 2662, del 10 de enero de 2007 para la Fábrica Nacional de Licores (FANAL).

Los funcionarios/as explicaron que en diciembre de 2006, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República emitió el “Informe sobre la gestión financiera contable de la Fábrica Nacional de Licores en el período 2000-2005 y su relación con el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.” Mediante dicho informe, –vinculante para la administración de FANAL y del CNP, la Contraloría solicitó que el presupuesto de la FANAL

¹⁰ Oficio DRH-303-2007 del 11 de julio de 2007.

¹¹ Oficio AG-058-07 del 11 de mayo de 2007.

se integrara en la estructura formal del CNP como un programa más de la institución. Para los denunciantes, la Contraloría no hizo sino reinterpretar el término de “unidad adscrita” que se le confiere a la FANAL en la Ley Orgánica del CNP (Ley N° 2035 del 17 de julio de 1956), variando la interpretación que se le ha dado durante décadas. Específicamente, dicho cuerpo normativo en su artículo 50 establece lo siguiente:

“En tanto no se dé una nueva Ley sobre el monopolio de licores nacionales y la Fábrica Nacional de Licores pertenezca al Consejo Nacional de Producción, éste la administrará como una unidad adscrita al Consejo, a fin de que cuente con medios propios y organización, suficiente para bastarse por sí misma, en lo administrativo”.

Debido a lo establecido en ese artículo, a la fecha la FANAL había contado con una estructura y administración propias, dependiendo para la toma de decisiones de la Junta Directiva del CNP. Cabe agregar que esta situación había sido validada por diversos dictámenes de la Procuraduría General de la República y en su momento, por la misma Contraloría General de la República, con cada presentación anual del presupuesto propio de FANAL y entre otros, por los oficios de los años desde 1970 al 2000 relativos a la organización administrativa de FANAL y su adscripción al CNP.

Según los consultantes, con la nueva interpretación que realizó la Contraloría, la FANAL como tal desaparecería, siendo únicamente una dependencia más del CNP, el cual podría disponer de la misma, de manera que podría, –como lo dispuso la Contraloría en dicho informe–, ya sea:

“...reorganizarla o bien tomar las medidas necesarias para disponer de los activos de la FANAL según corresponda con el concurso de las autoridades correspondientes y a la luz de las políticas públicas pertinentes.” Esto último, según los representantes del sindicato, ha sido interpretado por las autoridades del CNP como una “posibilidad para vender los activos de la Fábrica”.

La Junta Directiva del CNP, mediante el Artículo 9°, de la Sesión N° 2662 del 21 de febrero de 2007, acordó “Que la absorción de las dependencias administrativas de FANAL por sus homólogos del CNP deviene en necesaria, para atender las disposiciones de la Contraloría General de la República, en el sentido de que FANAL debe administrarse como un programa, un departamento o dependencia adicional a las otras con que cuenta el CNP...”

La consulta fue investigada por la Defensoría, no desde la perspectiva de los derechos laborales de los trabajadores, ya que se estaba discutiendo ante la Jurisdicción Constitucional; sino desde la perspectiva de la legalidad de los acuerdos y de la transparencia de las actuaciones de la Junta Directiva del CNP, manifestaciones ambas del derecho de las y los habitantes al Buen Gobierno. Además, dado que ya existía en la Defensoría el antecedente de las irregularidades observadas en el proceso de reestructuración del CNP y que la existencia de la FANAL tiene su justificación en motivos de salud pública, la Defensoría consideró pertinente investigar las inquietudes de los consultantes.

A partir de la investigación realizada, la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

La creación de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) se concretó como un mecanismo para conservar el monopolio del Estado para el control y producción de licores y poder regular así dicha actividad, en aras de la salud pública y el bienestar social. Más aún, FANAL poseyó personería jurídica en un determinado momento, para la consecución de sus fines. De acuerdo con la voluntad del legislador su adscripción constituía una medida temporal, porque se previó una futura promulgación de una ley que le otorgara personería jurídica y la conformara, finalmente, como sociedad anónima de capital público.

La naturaleza jurídica de FANAL está caracterizada, en definitiva, por la categoría de “adscripción” plasmada en el texto legal por el legislador costarricense. Este concepto no se encuentra definido con precisión por la doctrina jurídica, razón por la cual se debe recurrir, entre otras fuentes, al ordenamiento jurídico vigente para delimitar sus alcances y contenido. Por su parte, la Defensoría considera que “**adscripción**” puede ser definida como una “forma de administración propia de un órgano, en cuanto a su función técnica y otras actividades desarrolladas directamente con ella, con plena independencia para las decisiones y tareas correspondientes; no así en cuanto a otras funciones administrativas más generales, respecto a las cuales dicho órgano puede recurrir a la administración plena o más completa de la institución respecto a la cual se encuentra adscrito”. Se trata de un órgano desconcentrado con una organización suficiente para bastarse a sí mismo en lo técnico, con un objeto distinto y medios propios.

No obstante, la definición de “adscripción” ha sido vaciada de contenido a lo largo de los últimos años: ha pasado de concebirse primero como aplicada a un órgano desconcentrado, para luego interpretarse como órgano “no desconcentrado”, es decir, justo lo contrario; para, finalmente, entenderse como simple

unidad, carente de personería jurídica y sin capacidad de administración externa. Esta “transformación” del concepto “adscripción” llama poderosamente la atención de esta Defensoría, máxime si se toma en cuenta que el texto del artículo 50 de la Ley Orgánica del CNP ha conservado su redacción original desde 1956.

No es cierto que el “Informe sobre la gestión financiera contable de la FANAL en el período 2000-2005 y su relación con el cumplimiento de metas y objetivos institucionales”, N° DFOE-ED-040-2006 de la Contraloría General de la República, ordenara la fusión o integración física y funcional de las diversas áreas y departamentos administrativos de la FANAL a los departamentos afines que posee el CNP como institución pública porque, tal y como la misma Contraloría lo aclaró posteriormente, es resorte exclusivo de la Junta Directiva del CNP la forma en la que decida organizar administrativamente la operación de la FANAL. Lo que la Contraloría pretendía era que se hicieran los análisis técnicos pertinentes para determinar el futuro de la FANAL, pero nunca ordenó su reestructuración o su absorción por parte del CNP.

La Defensoría concluyó que el Informe de la Contraloría en cuestión, no podía constituirse en fundamento jurídico a partir del cual la Junta Directiva del CNP dispusiera que algunas áreas de FANAL fueran absorbidas por sus homólogas del CNP. Por otra parte, las **razones de hecho** sobre las cuales la Junta Directiva sustentó el motivo de su acuerdo, también presentaron serios vicios de nulidad, por cuanto nunca se efectuó el estudio técnico previo de la situación de FANAL, vital en este asunto, pues sus resultados finalmente habrían resuelto la gran incógnita sobre el destino de FANAL: su eventual extinción, su posible modernización o hasta su separación e independencia del CNP. La inexistencia de este estudio técnico configura, por sí mismo, dentro del motivo del acto, un vicio de tal magnitud, que ya sólo por éste deviene en nulo el acuerdo adoptado por la Junta Directiva del CNP.

Por ello, dado que el acuerdo correspondiente al Artículo 9°, de la Sesión N° 2662, del 10 de enero de 2007, de la Junta Directiva del CNP, es un acto que posee vicios de gran magnitud, por cuanto la causa en la cual se fundó no es válida y las razones de derecho y de hecho propias del motivo no se ajustan a los supuestos jurídicos ni fácticos correspondientes, (necesaria realización del estudio técnico sobre la situación de FANAL, entre otros); dicho acto deviene en absolutamente nulo, según conclusión de esta Defensoría y por tanto, debe ser dejado sin efecto, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

De acuerdo con las anteriores conclusiones, la Defensoría recomendó a la Junta Directiva del CNP

dejar sin efecto las actuaciones emprendidas a partir del acuerdo adoptado en el Artículo 9° de su Sesión Ordinaria N° 2667, dada su nulidad absoluta y abstenerse de efectuar fusiones o transformaciones de departamentos de FANAL, entre otras medidas, ordenadas al amparo de dicho acuerdo. Para estos efectos, se le recomendó ese órgano colegiado anular de oficio el acuerdo en mención, analizar y cumplir correctamente con las recomendaciones del Informe N° DFOE-ED-040-2006 de la Contraloría General de la República - tomando en cuenta que la FANAL no es una unidad propia del CNP, sino adscrita a éste-, analizar su situación integral, además de su estado financiero para determinar la conveniencia o no de ordenar un proceso de reorganización y hacer los estudios técnicos necesarios, para efectos de aprobar o descartar una eventual reestructuración de la misma.

Actualmente, esta Defensoría está por resolver el recurso de reconsideración presentado por el CNP, contra el Informe Final con Recomendaciones en cuestión.

6. Recurso de amparo: eliminación de rutas de transporte de estudiantes¹²

En el año 2003, la Contraloría General de la República, emitió un “Informe sobre el Estudio del Programa de Transporte Estudiantil del Ministerio de Educación Pública” (Informe DFOE-EC-9/2003), cuyo objetivo general era evaluar el programa de transporte estudiantil, específicamente los procesos relacionados con la contratación del servicio de transporte, definición de rutas de transporte, selección de los/las beneficiarios/as, el pago y la calidad del servicio que brindan los transportistas. Entre otras cosas, en el informe se dispuso que el Ministerio de Educación Pública (MEP) girase instrucciones para rediseñar el programa de transporte estudiantil, de tal forma que se contrataran servicios solamente para satisfacer las necesidades de transporte de aquellos lugares donde no se contara con transporte público remunerado adecuado para que las y los estudiantes se trasladen a los centros educativos.

En el último trimestre del 2007, el MEP alegando cumplir con lo dispuesto por la Contraloría, tomó la decisión de no renovar el contrato a alrededor de 272 rutas de transporte de estudiantes, aduciendo que interferían con rutas ofrecidas por el sistema de transporte público regulado. Hasta ese momento, el MEP había ofrecido un servicio subsidiado de transporte a favor de los y las estudiantes cuya condición socioeconómica, distancia al centro educativo público y acceso a las comunidades (principalmente en áreas rurales) a

¹² La investigación y el recurso de amparo de ella derivada, fueron realizados junto con la Dirección de Niñez y Adolescencia.

los medios de transporte público u otras circunstancias concurrentes, justificara que la prestación de servicio especial de transporte como un mecanismo para garantizar su derecho fundamental a la educación, en el marco del principio del interés superior del niño, niña adolescente. Esta medida permitió avanzar hacia una cobertura universal de acceso y permanencia a un sistema educativo público de calidad. Este beneficio, se convirtió en un estímulo para que a pesar de las situaciones adversas, las personas menores de edad pudieran continuar con sus estudios. Este servicio no solo tenía el propósito de apoyar el ingreso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en tales circunstancias dentro del sistema educativo, sino, además proveer seguridad para los y las estudiantes al trasladarse de sus hogares a la escuela y a la inversa, dada los requerimientos particulares que exige este servicio como es el uso de cinturones de seguridad, permanecer sentados, vigilancia de un adulto además del conductor, entre otros.

Ni siquiera se hicieron los estudios pertinentes para adecuar los horarios del transporte público a las necesidades de traslado que tendrían los/las estudiantes en el período lectivo 2008. Aún más, el Consejo de Transporte Público, en oficio de setiembre de 2007, admitió que si bien había hecho un estudio de rutas para el MEP, estudio que fue base de la decisión tomada por este Ministerio, no se cotejaron los horarios autorizados para los operadores del transporte público, con respecto a los horarios habituales del transporte estudiantil.

Así las cosas, la Defensoría consideró que la medida asumida por el MEP propiciaría la desmotivación, deserción y exclusión del sistema debido a que:

1. Los y las estudiantes tendrían que viajar diferentes distancias para trasladarse a la parada del autobús, situación que los pondría en riesgo durante ese traslado: sea por su corta edad o por razones familiares, algunos niños, niñas y adolescentes tendrían que desplazarse solos.
2. Otorgar el dinero al estudiante, mediante beca de transporte por FONABE o del subsidio de las Juntas de Educación y administrativas, para que pague el bus, puede generar como ya esta Defensoría lo ha podido constatar en la asignación de otros programas de becas, que las familias prefieren utilizar el dinero en otras necesidades básicas,

situación que impide que las y los/las estudiantes asistan regularmente a clases. Asimismo, la función que desempeñan las Juntas de Educación y FONABE han sido criticadas en cuanto a su eficacia y eficiencia en el reparto de los dineros, ya que desde la confección de los listados de personas beneficiarias, hasta la efectiva entrega, se suelen presentar atrasos y dificultades.

3. Es una realidad que en algunas zonas y rutas de servicio público, los buses no dan abasto con la demanda de las y las y los usuarios/as, por lo que son cuestionables las condiciones en que este servicio se brindaría a las y los/las estudiantes de manera que lleguen a tiempo a su Centro Educativo y en condiciones seguras. Más aún, en algunas localidades, el autobús pasa solo a ciertas horas, lo que

podría no coincidir con el horario de los centros educativos obligando a los/las estudiantes a invertir más tiempo en el traslado, lo que aumenta la exposición de los/ y as educandos al riesgo.

4. Dadas las condiciones operativas que presenta el transporte público en la actualidad, por las cuales es frecuente que en muchas rutas no se cumplan los horarios autorizados por el Consejo de Transporte Público que, los autobuses se encuentren en mal estado mecánico, las flotas en las horas pico no satisfagan a cabalidad la necesidad de movilización de las y los usuarios, etc., la Defensoría sabe que el transporte público, si no logra satisfacer las necesidades de las y los usuarios en general, mucho menos logrará satisfacer las necesidades de transportación de los/las estudiantes, especialmente porque se requiere adaptar horarios, garantizarle al estudiante cierto nivel de seguridad, acceso al sistema de transporte público en condiciones óptimas para que el estudiante acuda sin ningún tipo de restricción a los centros educativos correspondientes, entre otros.

Además, adecuar los horarios del transporte público a las necesidades de los/las estudiantes, en aquellos lugares donde históricamente se ha brindado el servicio de transporte de estudiantes, requiere la realización de estudios de campo en cada una de las rutas donde se presente esa necesidad, situación que la Defensoría de los Habitantes consideró muy difícil que se pudiera cumplir antes del inicio del período lectivo del 2008, dadas las limitaciones

“La eliminación de las rutas de transporte de estudiantes se ordenó sin que se realizara un estudio serio, detallado y comparativo que contemplara las implicaciones que la medida tendría para los y las estudiantes que utilizan este servicio y que garantizara que el estudiantado hasta ahora beneficiado o susceptible de serlo, pudiera tener acceso al transporte público en iguales condiciones al servicio que venían recibiendo, lo cual evidentemente estaría poniendo en peligro la posibilidad de miles de estudiantes de tener acceso a la educación, por las dificultades para movilizarse hacia y desde los centros de estudio.”

Dirección de Asuntos Económicos, 2008

de recursos del Consejo de Transporte Público.

5. Por otro lado, es muy conocido el pésimo estado en que se encuentran muchas unidades de transporte y que no cumplen con los requisitos que se requiere para el transporte de estudiantes, entre ellos los cinturones de seguridad, las salidas de emergencia, el acompañamiento de una persona adulta.

Con fundamento en lo expuesto, la Defensoría consideró que la decisión del MEP violentó situaciones jurídicas consolidadas, pues al intentar cumplir tardía y apresuradamente con las recomendaciones de la Contraloría General de la República, faltó a su obligación de velar por la seguridad de los/las estudiantes, cambiando radicalmente el tipo de servicio que les estaba prestando y desatendiendo su obligación de vigilar que éste se preste en forma adecuada y se cumplan con los requisitos de seguridad básicos, y vulnerando el derecho de las personas menores de edad.

Por lo anterior, la Defensoría interpuso en noviembre de 2007, un recurso de amparo contra la decisión del Ministerio de Educación, por la violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que conforman el sistema educativo costarricense: derecho a la educación, derecho a la permanencia en el sistema educativo, derecho a una protección especial a las personas menores de edad y derecho a la protección estatal.

Con base en ello, la Defensoría solicitó a la Sala Constitucional dejar sin efecto la decisión del MEP y prevenir a ese Ministerio no volver a cometer actos, acciones u actuaciones como las que motivaron el recurso y en ese sentido, ordenar la continuación de la contratación de los servicios de transporte estudiantiles subsidiados por el MEP, hasta tanto no se realicen los estudios de campo que contemplen recorridos, horarios, demanda, paradas, flota, y demás elementos que permitan determinar si el transporte público regular puede sustituir en todos sus extremos, al transporte especial de estudiantes.

Actualmente, el recurso se encuentra en estudio, el cual contiene como información relevante la solicitud del Ministerio de Educación Pública a la Contraloría General de la República para prorrogar los contratos de transporte de estudiantes para un normal funcionamiento durante los años 2008 y 2009. Además, en el informe de la Contraloría General de la República, presentado ante la Sala Constitucional, se confirman varios de los criterios señalados por la Defensoría en el recurso de amparo y se cuestiona el factor de condicionar el servicio de transporte por el rendimiento

académico, cuando la naturaleza del mismo es la condición económica del estudiante.

II. Audiencias públicas tarifarias: la Defensoría vela por el derecho de las personas usuarias al Buen Gobierno en las decisiones sobre tarifas

1. Metodología de ajuste extraordinario de combustibles

La Autoridad Reguladora, sometió a consideración de las y los interesados una propuesta para establecer un mecanismo automático para ajustar el precio de los combustibles, la cual se dividió en dos partes:

- a. Una fijación de forma ordinaria de los precios de los combustibles con base en el costo internacional de cada producto agregándose un margen de operación para RECOPE.
- b. Una fijación de forma extraordinaria de los precios internos de los combustibles como consecuencia de la variación en el precio internacional de cada combustible.

La Defensoría, manifestó su posición con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Para el reconocimiento de los costos internos en las fijaciones ordinarias se recomienda que en la revisión de los factores de costo se respeten las disposiciones legales que establece la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 29732-MP), en particular a las disposiciones de los artículos No. 3, 30, 31, 32, 35 y 36 donde se establece el principio de servicio al costo, la obligatoriedad del prestatario del servicio a presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario que debe someterse al proceso de audiencia pública, al acceso de los estudios técnicos que fundamentan las solicitudes; así como a la obligatoriedad de considerar en la fijación de tarifas y precios: *“los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo...”*, y la prohibición de *“fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestatarias del servicio público.”*

Por otra parte, en el procedimiento propuesto de fijación extraordinaria del precio de los combustibles, se solicitó a la Autoridad Reguladora considerar el consumo nacional de los inventarios, existencias, reservas y productos en tránsito adquiridos por la empresa a precios internacionales diferentes a los que motivan la aplicación del proceso extraordinario; de manera que la aplicación de los nuevos precios internos sea

congruente con el producto adquirido por RECOPE a los precios internacionales que motivan, precisamente, la aplicación del proceso extraordinario.

Asimismo, se recomendó a la ARESEP que en el expediente que se ponga a disposición de las y los habitantes para que formulen sus análisis y documentos de oposición en las solicitudes extraordinarias de ajuste en el precio de los combustibles, se incluyan los datos y procedimientos utilizados en la aplicación de la fórmula, tales como: el precio promedio simple de referencia en US dólares por barril y los precios utilizados en su cálculo identificando las fuentes de referencia (Platt's Oilgram Price Report), el precio promedio de referencia en US dólares de cada combustible en litros FOB utilizado en la última fijación de precio, los tipos de cambio de referencia del Banco Central para la venta correspondientes a las fechas de aplicación del modelo y a la última fijación de precios ordinaria o extraordinaria, los datos de inventarios, existencias, reservas y productos en tránsito con su respectiva valoración a precios de compra, los datos de venta por semana y mensuales de cada combustible por la empresa, los precios reales (de factura) pagados por RECOPE por los combustibles para el período comprendido entre la última fijación y la nueva solicitud, etc.

Finalmente, respecto de las opciones para la aplicación de la fórmula extraordinaria, la Defensoría recomendó el primer procedimiento expuesto por la ARESEP de manera que los precios para cada combustible se fijen en el último viernes de cada mes y que cuando proceda a un ajuste de precio de carácter extraordinario, se someta a audiencia la propuesta con los nuevos precios calculados.

Respecto a lo indicado por la Defensoría en esta oposición, vale decir que la Autoridad Reguladora ha puesto en práctica el sistema elegido y recomendado por la Defensoría y en su página web pone a disposición de las y los usuarios/as los datos y cálculos previos a la aprobación de cada ajuste extraordinario.

2. Metodología extraordinaria para ajuste de tarifas del servicio de electricidad: merced a las variaciones por el gasto en el consumo de combustibles

La Autoridad Reguladora sometió a consideración una propuesta metodológica cuyo como objetivo es ajustar periódicamente las tarifas eléctricas de los sistemas de generación y distribución, debido a variaciones en el gasto por consumo de combustibles para generación, llamado Cargo Variable por Combustibles (CVC). La metodología procura que el ICE recaude, en el menor plazo posible, los costos incrementales que

provoca la generación térmica debido al consumo de combustibles.

En general, según la metodología en cuestión, el cargo adicional por consumo de combustibles (C_A , y C_B), se determina de forma previa al año en que se aplica, mediante estimaciones del costo y consumo de combustibles e ingresos por venta de energía y potencia en cada temporada. Posteriormente, en la segunda temporada y para los años siguientes, esos cargos se ajustan para considerar la recaudación real por cargo y el costo real por combustibles correspondientes a la temporada previa en que se aplicaron. Respecto a este procedimiento extraordinario y las condiciones que se establecen para su aplicación, la Defensoría de los Habitantes manifestó su oposición con base en los siguientes aspectos:

- Los costos de los combustibles y la cantidad consumida que afectan el nivel de la tarifa para cada temporada (alta o baja), se establecen a priori, con base en estimaciones las cuales pueden estar encima o por debajo de las cifras finales.
- La aplicación de la metodología implica una fuente de distorsión sobre las tarifas vigentes y en los pliegos tarifarios de cada distribuidor. Esto por cuanto las tarifas pueden variar en el año, al menos, en tres oportunidades: a) por la fijación ordinaria anual, b) por el ajuste por temporada alta y, c) por el ajuste por temporada baja.
- Debido a la distorsión indicada en el punto anterior y las revisiones y ajustes en las fórmulas para incluir datos efectivos, los cambios en los pliegos tarifarios por el uso de la metodología pueden inhibir el cálculo económico de las y los usuarios finales, pues se constituyen en una fuente de incertidumbre sobre el costo futuro de la energía al consumidor.
- Desde el punto de vista económico, el reconocimiento “automático” de los gastos por consumo de combustibles en la generación eléctrica puede convertirse en un incentivo perverso que fomente la producción de electricidad basada en hidrocarburos. Ello por cuanto al ajustar las tarifas para que la Institución recupere estos costos, se reduce la necesidad de la misma de buscar fuentes alternativas de generación más limpias y amigables con el ambiente.
- Respecto a este procedimiento, la Autoridad Reguladora, a la fecha de este informe, no había emitido su resolución final.

3. Modelo de fijación tarifaria: compra y venta de energía eléctrica de fuentes renovables en el sistema nacional interconectado.

La Autoridad Reguladora, sometió a consideración del público tres opciones para establecer un precio tope para la tarifa correspondiente a las transacciones de compra-venta de energía eléctrica de plantas generadoras en el Sistema Nacional Interconectado (SIN), con excepción de la tarifa de venta del Sistema de Generación del ICE.

De las tres opciones presentadas, la Defensoría consideró que la opción segunda era la que mejor se ajustaba al principio de servicio al costo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ello por cuanto esta opción establece la necesidad de diferenciar las tarifas según la fuente o recurso utilizado y el tamaño de planta, así como la utilización de un modelo (o empresa promedio) para cada industria específica.

Por su parte, la primera opción, al considerar el costo de la energía renovable del último proyecto puesto en operación por el ICE, correspondía al costo marginal de la generación de dicha energía. No obstante, de aprobarse esta opción, el tope establecido se utilizaría como referencia de forma generalizada sin diferenciar por industria, por fuente o recurso utilizado y por tamaño de planta.

Finalmente, la tercera opción consideraba el costo promedio contable del ICE, según la última solicitud presentada y lo aprobado por la Autoridad Reguladora en la última fijación tarifaria. Para la Defensoría este método no considera las particularidades de cada industria, ni el tamaño de la planta ni la fuente o recurso utilizado para generar la energía, lo cual no es completamente congruente con el principio de servicio al costo.

A la fecha de este informe la Autoridad Reguladora, no había emitido su resolución final.

4. Tarifas del Sector Electricidad del ICE

Durante este período, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) presentó ante la Autoridad Reguladora una solicitud de ajuste de las tarifas de cada uno de los sistemas eléctricos: generación, transmisión, distribución y alumbrado público. De aprobarse la solicitud realizada por el ICE, en promedio, las tarifas de electricidad aumentarían en un 23 por ciento para el/la usuario/a final.

En términos generales, la Defensoría se opuso a la solicitud presentada con base en los argumentos que, a continuación, se resumen:

- Se solicitó no aprobar tarifas en la modalidad “con combustibles” dado que en ese momento la Autoridad Reguladora evalúa una metodología para reconocer de forma extraordinaria el diferencial de costos cuando se utilizan combustibles en la generación de energía eléctrica.
- El ICE no propone acciones concretas para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, ni propone medidas de austeridad, acordes con la situación económica del país.
- La metodología utilizada en la solicitud no permite observar y considerar reducciones en los costos promedios de largo plazo, debido a la expansión de los sistemas y por mejoras en la eficiencia y economías de escala y eventualmente, podrían trasladar a la tarifa el costo de una situación “ineficiente”.
- Los gastos y costos son proyectados mediante índices compuestos que involucran variables económicas como la inflación interna, la inflación externa y la variación anual del tipo de cambio, cuyos valores sobrepasan las estimaciones disponibles para febrero de 2008.
- Se solicitó a la Autoridad Reguladora ajustar el programa de inversiones porque, en los años anteriores, el ICE ha presentado una sub ejecución importante durante los últimos años
- La partida de “gastos no recurrentes” presentaba aumentos elevados que hacía que los gastos de operación, mantenimiento y comercialización se incrementaran en un 18,1% en el 2008 y en un 21,5% para el 2009. Más aún, según la caracterización de dichos gastos, éstos corresponden a inversión (perforación de pozos, ampliación de líneas de reinyección, entre otros); cuyo costo debiera distribuirse en el tiempo y no cargarse a un solo período.
- Finalmente, la Defensoría se opuso a las solicitudes del ICE-Electricidad, en cuanto a realizar un incremento mayor (de 63,35%); en la tarifa T-CS Preferencial de carácter social; en eliminar la tarifa T-CI Sector de pequeño comercio e industria y la eliminación de la tarifa T-BO Bombeo de agua potable y riego y excluir a estos clientes para trasladarlos a las tarifas T-GE o T-MT.

Como resultado del proceso, la Autoridad Reguladora en resoluciones RRG-8135-2008, RRG-8136-2008, RRG-8137-2008 y RRG-8138-2008 del 28 de marzo de 2008, aprobó un incremento promedio en las etapas de Generación y Transmisión del 36,88 y 15,45 por ciento, las cuales afectan la tarifa del sistema de Distribución (al consumidor), aprobándose para ésta

un incremento promedio del 26,6 por ciento. De acuerdo con las resoluciones de Autoridad Reguladora, el incremento real solicitado por el ICE en la etapa de Generación era del 55,65 por ciento (al incluir el gasto en combustible del año 2007 y el desfase entre la publicación de la nueva tarifa y el momento en que debió publicarse). No obstante, según los cálculos de la Autoridad Reguladora para llevar al sistema a un rédito de desarrollo apropiado, el aumento de la tarifa de Generación debió ser del orden 74 por ciento, lo cual hubiese impactado de forma fuerte y negativa al consumidor. Asimismo, la Autoridad Reguladora manifestó que en general, las observaciones realizadas por la Defensoría en su documento de oposición fueron consideradas para el cálculo de las tarifas finales, lo cual contribuyó a que el incremento tarifario no fuese tan alto como el solicitado originalmente.

5. Tarifas del servicio de acueducto: Instituto Costarricense de Acueducto y Alcantarillado (ICAA)

El ICAA, solicitó un aumento en las tarifas del servicio de acueducto de un 35% para 2007, 15% para 2008 y 10 % para cada uno de los siguientes 3 años, justificando el aumento en la necesidad de cubrir gastos operativos, generar fondos para el pago de la deuda en el corto plazo y de cubrir gastos y contrapartidas necesarias para la ejecución de nuevos proyectos financiados principalmente con crédito público, pero con un importante aporte de la Institución, que obtendría a través del aumento de tarifas.

La Defensoría señaló la inconveniencia de que se haya dejado pasar más de 3 años y 5 meses sin hacer ajustes tarifarios, pues se corre el riesgo de que el prestador del servicio incurra en pérdidas o se vea obligado a recortar gastos a riesgo de afectar la calidad del servicio. Por otra parte, cuando finalmente se hacen, los ajustes deben ser mayores, lo que afecta el bolsillo del consumidor y saca de balance su presupuesto, generándole dificultades económicas en algunos casos.

Durante el período transcurrido desde la última fijación, la tasa de inflación había crecido en un 32.64%, por lo que los costos pudieron elevarse en un porcentaje similar. Sin embargo, también se determinó que en el año 2006 el ICAA obtuvo un superávit de ₡9.547.20 millones, por lo que la Defensoría cuestionó las tarifas autorizadas casi 3 años y medio atrás, por estar aparentemente sobreestimadas, dado que absorbieron el incremento en la inflación de casi un 33% y generaron utilidades. Por lo tanto, el aumento de tarifas, por efecto de aumento en los gastos operativos, no debería ser tan alto.

La Defensoría le solicitó a la ARESEP un análisis exhaustivo de los costos de operación y administrativos, toda vez que con la información aportada, la Defensoría no podía hacerlo y era necesario verificar que no se diera una sobreestimación de los costos y por ende de las tarifas.

La Defensoría también encontró en los cuadros de gastos presentados por el ICCA sólo cifras globales. Sin embargo, hubo tres renglones cuyos montos eran muy elevados: gastos de viaje, servicios contratados y otros gastos. Particularmente, en lo que respecta al renglón de Otros Gastos, preocupó no sólo que una “cuenta cajón”, donde se supone van una serie de gastos que no se individualizan, fuera tan elevada, sino que alarmó que la misma creciera del año 2006 al 2007 en un 71.66% sin explicación alguna, cuando globalmente el total de gastos administrativos y de operación aumentaron de 2006 a 2007 en un 20.6%.

En cuanto a la inversión, el ICAA señaló que es su política no financiar vía tarifas proyectos de desarrollo. Sin embargo, el financiamiento externo cubre aproximadamente el 60% y el restante 40% las tarifas, lo que contradice lo afirmado inicialmente. Otra situación que inquietó a la Defensoría se refiere a las estrategias y políticas enunciadas en la solicitud, ya que es evidente la omisión del tema de la protección del recurso hídrico.

Con respecto a los gastos de operación proyectados para el 2007, ICAA estimó un aumento en un 20.73% con respecto al 2006 y en el 2008 ocurre lo mismo con respecto al 2007 con un 20.03%, para luego en los años subsiguientes, aumentar alrededor de un 10%. Ese incremento para 2007 y 2008 resulta elevado de acuerdo con la inflación proyectada y aunque el ICAA incorpora nuevos gastos, no se brindó una adecuada justificación de esos porcentajes, por lo que la Defensoría pidió a la Autoridad Reguladora profundizar en este asunto.

El ICAA propuso pasar la tarifa del sector Gobierno de la categoría institucional a la categoría económica, lo que representa un aumento sustancial en el pago de este servicio por parte de los entes estatales. También, indicó que las instituciones que estaban en la categoría preferencial como la Cruz Roja, las juntas de educación, asilos de ancianos, etc. quedarían en una categoría denominada “socia” que el ICAA calificó como muy favorable. Sin embargo, esa categoría social no aparecía en la matriz de precios de la solicitud. Por lo tanto, al no especificar con exactitud la tarifa dentro de esa clasificación, ni señalar con claridad quienes quedarían dentro de esa categoría resultó imposible saber quiénes serán los supuestos beneficiados y cuál sería la tarifa a pagar ó si se les eximiría del pago. Esta

omisión implicaba, a criterio de la Defensoría que no existiría una tarifa aplicable a la mencionada categoría social, ya que la misma no existía oficialmente, sino que en su momento se les colocaría en cualquiera de las que sí quedara con fijación tarifaria, con el perjuicio económico que ello implicaría y violándose el derecho a la información de esos habitantes. Para evitar que tal situación se concretara, se le solicitó a la ARESEP solucionar este problema.

La Defensoría recomendó también revisar la inflación estimada, ya que el gobierno proyectaba que la misma rondaría el orden del 8% y no del 10% como lo aplicó el ICAA.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, se opuso a la solicitud de ajuste tarifario para los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario, presentada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

En su resolución, la ARESEP analizó los puntos de inconformidad de la Defensoría y para cada uno dio una explicación, ya fuera justificándolo con base en información en poder de esa Institución o aceptando la objeción de la Defensoría como es el caso de las tasas de inflación aplicadas (muy altas), el hecho de que no se contemplen políticas de protección al recurso hídrico y por otra parte, justificó el superávit de casi ¢10.000.00 millones en sub ejecución de inversiones y gastos originados en limitaciones presupuestarias.

Finalmente la ARESEP rechazó la solicitud de aumentar las tarifas en un 35% en promedio a partir de octubre de 2007 y en su lugar aprobó un incremento promedio del 10% sobre las tarifas vigentes. No se aprobó aumento para los siguientes años en razón de que con los ajustes realizados por la ARESEP un 10% de aumento cubriría las necesidades de operación y desarrollo, aunque no se obtuviera rentabilidad positiva a partir del 2009, la Autoridad Reguladora le recomendó al ICAA presentar una nueva solicitud que regiría a partir del 2009.

6. Tarifas de transporte: combustibles negros

Un transportista de combustible presentó una solicitud de ajuste tarifario para el transporte de de aproximadamente un 10%.

Los combustibles negros, para consumo nacional. Al respecto, una persona interesada pidió un aumento tarifario de 49% para zona básica y para el km adicional, mientras que el índice de precios de los últimos 3 años, de julio 2004 a julio 2007, tiempo transcurrido de la última fijación a la fecha de solicitud, aumentó en un 38.57%, dando una diferencia solicitud fue justificada

básicamente en el aumento en los costos de operación, mantenimiento y expansión, pero también por verse afectada por un cambio en ciertos parámetros, que fueron aceptados por la ARESEP para el transporte de combustible limpio.

El transportista indicó que la solicitud presentada se fundamentó en el estudio tarifario aportado, en cuya elaboración se utilizaron la mayoría de los datos contenidos en el estudio tarifario de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ET 152-2006, utilizado para la fijación del transporte de combustible limpio.

Aquí es importante señalar que la Defensoría revisó el estudio realizado por la Dirección del Servicio de Energía "Análisis técnico de la solicitud de fijación del flete del transporte de combustible limpio" Expediente ET-152-2006 de noviembre de 2006, encontrándose que la ARESEP había acogido todas las recomendaciones que en aquella oportunidad le hizo la Defensoría de los Habitantes de la República, con respecto a la petición de los transportistas de combustibles limpio.

Revisada la solicitud y hecha la respectiva comparación con el estudio tarifario de la ARESEP para combustibles limpio, la solicitud en análisis pareció adaptarse al informe de la Autoridad Reguladora.

Por todo lo anterior, se consideró que no procedía presentar oposición en esta oportunidad.

7. Tarifas de alcantarillado sanitario: Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH).

Al momento de analizar la solicitud de la ESPH, las tarifas tenían dos años de vigencia pues se habían autorizado el 1º de febrero de 2006 y se solicitaba un ajuste de un 58.51% en promedio, resultado de aplicar un incremento del 75.3 % en la categoría domiciliar, un 36.10% en la Económica y un 47.12% en la Institucional. Tal disparidad de incrementos se originaba, según la Empresa, en la exigencia de la Autoridad Reguladora de aplicar el rebalanceo tarifario a fin de eliminar subsidios entre categorías.

Luego de analizar detenidamente la petición de la ESPH, la Defensoría de los Habitantes, presentó formal oposición al ajuste solicitado, con base en las siguientes consideraciones:

Con respecto al cálculo del incremento de cada categoría tarifaria, requerido para determinar cuál era el aumento necesario para lograr el rebalanceo, la Defensoría observó una falla en la información brindada, ya que no se indicaba con claridad, con un cuadro de cálculo o fórmula, de manera específica para cada uno de los ítems involucrados, su valor ni cómo se

calculó. Por lo tanto resultó imposible precisar cómo se había determinado el incremento o si se hizo de la forma más justa para el/la usuario/a o no.

El plan de inversiones - del período 2007-2009 - ascendía a ¢544.5 millones de colones, pero no especificó claramente cuánto se financiaría a través de las tarifas y cuánto a través de créditos. Cuando se detalló cada plan de inversión, sólo se indicó en forma genérica de dónde provendrían los fondos, pero no el monto según el origen por inversión por año. Esto impidió determinar con precisión qué tanto afectaba al usuario cada una de las inversiones previstas.

En las proyecciones de ejecución de proyectos no se indicó con claridad cómo se financiaría cada proyecto, sólo informó el monto y se nombraron las fuentes (tarifas, préstamo, aporte), pero no cual sería el aporte de cada una de ellas en el financiamiento de cada proyecto en forma específica.

En la proyección de los gastos se aplicó un crecimiento estimado -de acuerdo con la inflación interna- de 8% para el 2007, y un 6% para el 2008 y el 2009. Sin embargo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, esto no se cumplió para los años 2008 y 2009, pues en estos años el porcentaje de crecimientos de los gastos superaba por mucho el 6% indicado.

De los gastos de Operación y Mantenimiento, la Defensoría consideró que la ARESEP debía revisar con cuidado algunas cifras, ya que en el 2007, mien-

tras el gasto por salarios aumentó, las cargas sociales y el decimotercer mes disminuyeron, a la vez que las prestaciones legales aumentaron más que los salarios y el aumento del aporte a la FRAP era muy elevado. Tampoco se dio explicación alguna con respecto al aumento de un 212.5% en el gasto de análisis de laboratorio de un año para otro.

En cuanto a los Gastos Generales y de Administración, ocurría algo similar, los salarios aumentaban un 10%, las cargas sociales y el decimotercer mes lo hacían en menor proporción, las prestaciones sociales aumentaban en un 22.01% y el Aporte Especial a las FRAP aumentó un 41.99 %, todo ello sin explicación.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes no podía dejar pasar desapercibido el aumento de un 52.88% en las dietas de los Miembros de la Junta Directiva, mismo que fue aprobado por las y los interesados mediante acuerdo JD 054-2006 del 27 de febrero de 2007 y además, con carácter retroactivo al mes de enero de 2006. La Defensoría consideró que el aumento de las dietas no sólo estaba fuera de toda proporción sino que lo consideró un abuso y menos del hecho de que se acordara su pago retroactivo para el año y dos meses anteriores a su aprobación. Por todo ello, se recomendó analizar este rubro a la luz de las limitaciones que impone el artículo 32 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Otro rubro que se aumentó en forma desmedida fue el de Gastos de Representación, gastos que según se

CUADRO No. 2
PROYECCIÓN DE GASTOS, ALCANTARILLADO SANITARIO
PERÍODO 2005-2009
COLONES

Detalle	2005	2006	Variac %	2007	Variac. %	2008	Variac. %	2009	Variac %
Porcentaje de aumento en gastos s/ESPH* Gastos de Operación y					8%		6%		6%
Mantenimiento Gastos Generales y de	111.746.139,00	156.241.791,00	40%	166.219.193,00	6%	214.787.187,00	29%	229.012.776,00	7%
Administración Deprec. Sist. De Oper. y	88.515.985,00	100.980.201,00	14%	108.747.222,00	8%	119.106.203,00	10%	128.438.492,00	8%
Mant. Depreciación	33.783.601,00	46.184.883,00	37%	123.106.877,00	167%	138.698.556,00	13%	154.062.892,00	11%
Administrativa	4.685.953,00	5.233.970,00	12%	12.819.919,00	145%	14.954.276,00	17%	17.830.857,00	19%
Subtotal	238.731.678,00	308.640.845,00	29%	410.893.211,00	33%	487.546.222,00	19%	529.345.017,00	9%
Gastos por interese Oper. y Mant.	107.084,00	120.667,00	13%	0,00	-100%	0,00		25.286.465,00	
Gastos por Diferencial									
Cambjario Oper. y Mant. Pérdida en Inversiones	595.034,00	679.638,00	14%		-100%				
Financieras Gastos por Intereses	11.242,00	0,00	-100%						
Administrativos	147.909,00	153.495,00	4%	47.241,00	-69%	11.943,00	-75%	0,00	-100%
Subtotal Gastos									
Financieros	861.269,00	953.800,00	11%	47.241,00	-95%	11.943,00	-75%	25.286.465,00	211626%
TOTAL GASTOS	239.592.947,00	309.594.645,00	29%	410.940.452,00	33%	487.558.165,00	19%	554.631.482,00	14%

*Corresponde según la ESPH (folio 193) al porcentaje aplicado por la empresa en la proyección del gasto del año respectivo

indica en la solicitud “*son los costos en que incurren la Gerencia General y los Miembros de la Junta Directiva en circunstancias muy particulares*”, circunstancias que aunque no se detallan, es difícil creer que su costo aumente de un año a otro en un 131.27%.

Además, se cuestionó que para el cálculo de este rubro se cambiara la base de proyección que se venía aplicando para todos los gastos y se dijera que para este caso particular, se proyectaba sobre lo ejecutado al 30 de junio de 2007 y no sobre lo gastado en el año 2006 como se hizo a la hora de proyectar los demás gastos, por lo que se solicitó analizar si este gasto es o no necesario para la prestación del servicio y si el aumento se justifica, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 7593, Ley de la ARESEP.

Finalmente, la Defensoría llamó la atención sobre estado de Origen y Aplicación de Fondos con Tarifas Propuestas, ya que no se consideraron los préstamos por 39.086.000.00 colones en el año 2007 y por 65.375.102.00 colones en el año 2008, como sí se consideraron en el Cuadro No. 2 del folio 366.

Con respecto a lo señalado por la Defensoría, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos señaló lo siguiente:

- a. Que “la ESPH hizo un esfuerzo por presentar un análisis y explicación de la modificación de los subsidios propuesta”
- b. La ARESEP consideró que los proyectos cuestionados serían financiados mediante préstamos según lo informado por la ESPH.
- c. La ARESEP consideró que podía justificar algunos gastos a pesar de que no se cumpliera con lo dicho en la solicitud en cuanto a los porcentajes aplicados para las proyecciones.
- d. En cuanto a las proyecciones de gastos de salarios, cargas sociales y FRAP, así como el gran aumento en gastos de laboratorio, la ESPH dio explicaciones a la ARESEP y ésta las aceptó.
- e. Con respecto al aumento del 52.88% en las dietas de la Junta Directiva, la ARESEP señala que la ESPH presentó atestados que justifican el incremento en la cuenta por lo que aceptó el gasto.
- f. La ARESEP atendió la recomendación de la Defensoría y no aceptó el incremento solicitado para los gastos de representación, sino que le aplicó la tasa de inflación, como la DHR sugirió.
- g. En el caso de los gastos de representación, se acogió la recomendación de la Defensoría de aplicar la tasa de inflación sobre la base de gasto real

2006 y no sobre el gasto del primer semestre 2007 como pidió la ESPH.

h. En cuanto a los gastos por comisión de cobro, la ESPH atendió la solicitud de la Defensoría de revisar este costo y resolvió aplicar la tasa de inflación sobre gasto de 2006 y no sobre los ingresos totales como solicitó la ESPH.

i. En cuanto a la observación de la Defensoría de que dos préstamos programados para el 2007 y el 2008 no habían sido considerados en el estado de origen y aplicación de fondos, la situación fue indagada por la ARESEP y la ESPH reconoció su error, presentando un nuevo estado corregido, considerando ambos préstamos.

Finalmente, la ARESEP aprobó un 59% de aumento.

8. Fijaciones generales de tarifas de autobuses

Durante el presente periodo, la Autoridad Reguladora convocó a dos audiencias públicas para discutir aumentos generales en las tarifas de todas las rutas de transporte público. A continuación se describe lo actuado por la Defensoría en cada una de ellas.

Solicitud del año 2007:

En julio de 2007, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, acordó acoger una propuesta de ajuste tarifario para las rutas de autobuses, busetas y microbuses a nivel nacional, presentada ante dicho Consejo por varias organizaciones de transporte público.

La solicitud se fundamentó en el artículo 31, inciso a) de la Ley 3503, por medio del cual se establece la potestad y la obligación del Consejo de Transporte Público de revisar las tarifas cuando menos una vez al año.

La petición sólo contempló la actualización de las variables de costos (salarios, combustibles, repuestos y mantenimiento y administrativos), de tal forma que la misma se convirtió en una fijación de tipo extraordinario, pues no incorporaba ningún factor de costo por concepto de la inversión realizada por los operadores, ni tampoco incorporó variables como demanda y oferta del servicio.

La metodología de ajuste extraordinario evalúa las variaciones en los cuatro elementos de costo ya mencionados y la activación de un **disparador automático**, el cual surge de la ponderación de las variaciones de los cuatro elementos de costo por su peso relativo promedio, actualmente utilizada para las fijaciones ordinarias y luego por valor proporcional con respecto al

total de las cuatro variables de costo que entran en la composición de dicho índice.

Así, dada la composición de la fórmula del disparador, éste refleja los movimientos en la estructura de costos de las empresas, por lo que una vez que el disparador supera el 5%, que es el mínimo establecido por ley para optar por un ajuste en las tarifas, entonces las empresas de transporte público, pueden solicitar que se ajusten sus tarifas.

La Dirección de Asuntos Económicos, analizó la solicitud en general, es decir, se analizó tanto el procedimiento utilizado como las variaciones presentadas en los rubros de salarios, combustibles, mantenimiento y reparación y administrativos, desde la última fijación general establecida por la ARESEP, mediante resolución RRG-5998-2006 del 29 de setiembre de 2006, hasta el mes de julio del 2007 que es el corte utilizado por las empresas de transporte público.

Del análisis realizado se determinó que en el período indicado los salarios crecieron un 10,31%, el combustible creció un 16,48% , los repuestos y el mantenimiento de la flota disminuyeron un -0.10% y los gastos administrativos crecieron un 6,86%. Con base en los movimientos de los valores de las principales variables de la estructura de costos ya mencionadas, y aplicando la fórmula del disparador automático, éste se ubicó en un 8,15%. No obstante, el ajuste solicitado en las tarifas fue de un 6,16%, pues esta metodología, para efectos de establecer la proporción del ajuste, no contempla la ponderación del total de las cuatro variables mencionadas, como sí lo hace el disparador automático.

Lo anterior implicó que el disparador superara el 5% de la estructura de costos establecido por ley, como piso para que las empresas del transporte público puedan optar por un ajuste en las tarifas. Por ello y dado el crecimiento en los precios de las principales variables de costos de la actividad en cuestión, la Defensoría de los Habitantes determinó que el aumento solicitado era pertinente y por lo tanto no se opuso al mismo.

Solicitud del año 2008:

En marzo de 2008 y oficiosamente, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos convocó a audiencia pública para discutir un nuevo ajuste general de tarifas, esta vez de un 4.91% en promedio. En esta oportunidad la Defensoría se apersonó a la audiencia para presentar sus preocupaciones en torno al aumento planteado. Si bien es cierto no se opuso al ajuste porque los costos del transporte, particularmente los combustibles, siguen en ascenso, sí manifestó al ente

regulador fuertes críticas en cuanto al procedimiento y metodologías utilizados.

Se planteó la preocupación por la ambigüedad de la metodología utilizada, pues se utilizó una metodología diseñada para fijaciones extraordinarias, para una fijación ordinaria. En ese orden de ideas, se señaló que esa metodología, por deficiencias técnicas, tiende a perjudicar al usuario. Por ejemplo, la fórmula del disparador automático no es apropiada para determinar modificaciones tarifarias extraordinarias. Esto por cuanto presenta un sesgo hacia la alza debido a las condiciones de nuestro entorno económico caracterizado por una economía inflacionaria.

Así, debido a los rubros de costo que contiene la fórmula, por la alta correlación entre los mismos y la rigidez de salarios y precios que caracteriza a una economía inflacionaria, la fórmula puede ser efectiva para determinar la necesidad de ajustar hacia la alza una tarifa cuando sube el precio de los combustibles, no obstante, ante rebaja similar en el precio de los combustibles, la fórmula no daría la señal apropiada. En ese orden de ideas, se le recordó a la ARESEP que en el año 2005 esa institución conformó una comisión interdisciplinaria para analizar la metodología en cuestión y que esa comisión, también la cuestionó en aspectos como los siguientes:

“... Si en una fórmula de ajuste automático tiende a sustituirse, por cualquier razón, la fijación ordinaria por esta última, los costos de la solicitud para el operador se reducen sensiblemente. No obstante, los costos para la sociedad pueden aumentar en la medida en que se consideren elementos de ajuste que no ameritan su inclusión. Como se estaría revisando únicamente la estructura de costos y dejando de lado aspectos de demanda y reacomodo del mercado, podría servir ese mecanismo para romper el delicado balance entre eficiencia del servicio, sostenibilidad y equidad social. Esto particularmente se da en el caso del transporte público por autobús en las condiciones actuales definidas por el modelo.

“(...) si la fórmula de ajuste automático permite incluir componentes que pueden ser controlados de alguna manera por el empresario, el costo social de la implementación de esta fórmula sería mayor con una consecuente transferencia de riqueza hacia los prestadores de servicios por virtud del mecanismo de corrección de tarifas...

“(...) Un elemento adicional es que la calidad y cantidad de información de que dispone ARESEP para la industria reguladas son insuficientes. De modo que al implementar un mecanismo de ajuste automático, las posibilidades reales de mejorar aquella calidad y cantidad de información se anulan. En el caso particular del transporte remunerado, ninguno de los empresarios de buses tendría incentivo para revelar información. Así, si ahora hacemos fijaciones a tientas (en medio de tinieblas), con ese mecanismo condenamos cualquier posibilidad de mejorar el proceso regulatorio...”

Así, la Defensoría coincidió con el criterio de la comisión en cuanto que la fórmula de ajuste que usó la Autoridad Reguladora en esta fijación, no era apropiada ni para fijaciones de carácter extraordinario ni para garantizar el equilibrio financiero de las empresas.

Por otro lado, la Defensoría llamó la atención del ente regulador en cuanto a que este tipo de incremento general podría eventualmente estarse constituyendo en un incentivo perverso para algunas empresas, principalmente para aquellas que no acuden ordinariamente a la Autoridad Reguladora a solicitar ajustes de tarifas, pues surge la duda de cómo sobreviven, si por muchos años han permanecido en una situación de desequilibrio. Esta situación podría estarse generando debido a que ni la Autoridad Reguladora ni el Consejo de Transporte Público realizan los estudios adecuados para establecer los sistemas operativos idóneos de las empresas, ni para vigilar cómo se está prestando el servicio en la actualidad.

Finalmente, la Defensoría manifestó su desacuerdo con que se sigan realizando este tipo de ajustes de carácter general, sin que las empresas estén sometidas a rigurosos controles de calidad del servicio. Por ello, citó a manera de ejemplo cómo en el proceso de renovación de las concesiones en el transporte remunerado, mediante el cual el Consejo de Transporte Público ya renovó la mayoría de las concesiones a las empresas de autobuses, no se hicieron los estudios de campo respectivos, o al menos no fueron tomados en cuenta, para verificar que las empresas cumplieran con la prestación de un servicio de calidad durante la vigencia de la concesión en el período anterior. Y más grave aún, es que existe una gran cantidad de rutas permisionarias, cuyo número es quizás mayor al de las concesionarias, las cuales ni siquiera pasaron por el escrutinio de la evaluación documental que se hizo en los últimos meses del año 2007. Sin embargo, todas recibirían aumento de tarifas porque, en esta oportunidad, ni los requisitos de admisibilidad en cuanto estar

al día con la revisión técnica y otros fueron establecidos por la ARESEP.

Al momento de elaborar el presente informe, la resolución de la ARESEP no había sido notificada a la Defensoría.

9. Tarifas de Rutas Intersectoriales

En abril de 2008, la Autoridad Reguladora convocó a audiencia pública para discutir las tarifas de las nuevas rutas intersectoriales. Estas son rutas de autobuses que unen diferentes puntos del área metropolitana sin pasar por el centro de San José y constituyen un primer paso hacia la modernización del transporte público de la Gran Área Metropolitana.

La propuesta publicada por la Autoridad Reguladora en la convocatoria a audiencia pública presentó dos escenarios: uno con tarifas individuales por ruta y otro con una tarifa igual para las 7 rutas “considerando todas las variables operativas ponderadas”. La propuesta fue hecha por el Consejo de Transporte Público señalando que *“(...) conforme a las aspiraciones de este Consejo de alcanzar la integración de todo el sistema metropolitano de transporte público (...), la tarifa podría establecerse de manera consolidada. Como modelo alternativo y para la previsión que resulte seleccionado un operador diferente para cada ruta, la tarifa podría establecerse individualmente.”*

Sin embargo, la Defensoría observó que ni en la información aportada por el Consejo ni en la generada por la Autoridad Reguladora de previo a la convocatoria, se presentó un análisis de ventajas e inconvenientes que pudiera tener uno u otro escenario, lo cual – en criterio de la Defensoría – debió ser aportado por el Consejo para un mejor análisis de las propuestas. Dado que tal ejercicio no fue realizado, la Defensoría consideró pertinente esbozar algunos comentarios desde esa perspectiva.

La integración de los servicios es una de las altas aspiraciones que tiene el país para lograr un transporte público moderno, eficiente e inclusivo que logre sustituir, al menos en parte, el uso del vehículo individual. Entonces, la idea de crear una única tarifa para todo el **“anillo intersectorial”** resulta atractiva por cuanto le da al/la usuario/a una señal de que está ingresando a un sistema integrado y no al esquema de rutas atomizadas existente en la actualidad. Desde esta perspectiva, la tarifa unificada deviene en una opción que vale la pena considerar, amén de las facilidades que podría representar para el uso de la tarjeta electrónica para el adulto mayor.

No obstante, la Defensoría advirtió que la tarifa unificada tiene sus debilidades. Si se observan las corridas del modelo tarifario para cada una de las rutas y sus resultados individuales, es claro que las mismas presentan diferencias que provienen de la demanda estimada, la distancia, el tamaño de la flota, incluso el pago o no de peajes. Eso quiere decir que desde la perspectiva tanto de ingresos como de gastos, es de esperar que cada ruta se comporte en forma diferente y por lo tanto, las rentabilidades también lo sean. Esto podría tener como resultado que la tarifa unificada sea muy superior a la tarifa de equilibrio de una ruta, generando para su operador mayor rentabilidad, mientras que para otra ruta más bien la tarifa unificada sea inferior a la tarifa de equilibrio.

Ahora bien, este problema podría ser irrelevante en dos escenarios :i) Si las rutas son servidas por un mismo operador , o ii) Existe un sistema centralizado de recaudación de los ingresos, el cual capte todos los ingresos por tarifa y luego los reparta a los distintos operadores según le corresponda a cada uno y de conformidad con criterios previamente definidos.

En el acuerdo del Consejo de Transporte Público, que crea las rutas intersectoriales se plantea un precio de referencia inicial de ¢300 por pasajero transportado por ruta, lo cual estaría estableciendo un parámetro para la distribución de los ingresos del sistema, pero no se crea en el acuerdo el sistema centralizado de recaudación que permitiría distribuir los ingresos tarifarios, según el número de pasajeros transportados por ruta. De esta manera, pareciera que aún no están creadas todas las condiciones para que un sistema integrado pueda operar adecuadamente.

Por otro lado, al menos al momento en que se planteó la solicitud tarifaria, tampoco estaba claro si el sistema estaría operado por uno o varios empresarios, por lo que el escenario i) también era incierto.

Así las cosas, la Defensoría se preguntó si, a pesar de las claras ventajas que presenta la opción de la tarifa unificada, el sistema está preparado para ponerlas en práctica. De la información que constaba en el expediente, parecía desprenderse que el sistema no estaba listo para ese tipo de operación. Sin embargo, es la clase de transporte público al que el país aspira, de conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº 28337, que regula las políticas y estrategias para la modernización del transporte colectivo para el área metropolitana.

Por lo anterior y considerando que la fijación tenía un carácter temporal que permitiera el arranque del funcionamiento de las intersectoriales y que no sería sino hasta que éstas operasen en forma estable por un tiempo que se podrían tener las variables reales para alimentar el modelo tarifario, la Defensoría consideró que ya fuera que la Autoridad Reguladora optara por aprobar el sistema de tarifa individual o el sistema unificado, era recomendable que el ente regulador decretara el carácter temporal del esquema tarifario que se aprobara y lo sometiera a un plazo de vigencia determinado, de manera que el Consejo de Transporte Público pudiera, en ese tiempo, terminar de afinar las condiciones en que se prestarán los servicios. Una vez transcurrido ese plazo, la Autoridad Reguladora podría convocar a una nueva audiencia para determinar, definitivamente, el esquema tarifario en el cual deberán operar las rutas intersectoriales.

En su resolución, la Autoridad Reguladora acogió la sugerencia de la Defensoría al señalar que “establecerá como condición vinculante para un plazo de 6 meses, realizar y aportar los estudios técnicos de volúmenes de pasajeros y la readecuación de los esquemas operativos de las rutas intersectoriales y por ende se realizaría una nueva fijación tarifaria considerando los costos reales de operación e inversión ...” Asimismo, aprobó el esquema de tarifas individuales.

10. Audiencias individuales de tarifas de autobuses

El siguiente cuadro resume las peticiones tarifarias individuales de transporte público que analizó la

CUADRO No. 3	
Asunto	Tipo intervención
Ruta No. 217 San José- Belén La Reforma-La Guácima San Rafael- Urb. La Paz	Oposición
Ruta No. 342 Cartago-PaolCAAs Capellades Santa Cruz de Turrialba	Oposición
Ruta No. 662 San Vito- Bo. La Alborada – Bo. Canadá-Cruce Danto y Viceversa	No oposición
Ruta No. 729 Limón Bo. Sta. Eduviges	Oposición
Ruta 343, Cartago Sta. Rosa de Oreamuno	Oposición
Rutas 506 y 524 Liberia-Puntarenas y Liberia-Cañas	Oposición
Ruta 148-A Santiago de Puriscal – San Juan y Viceversa	Oposición
Ruta 400-bs Heredia-San José por pista	Oposición
Ruta No. 121 San José – Aserri	No oposición

Defensoría y el tipo de intervención presentada ante ARESEP:

11. Solicitud de tarifas para el servicio de información 113

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) presentó a la Autoridad Reguladora (ARESEP) una solicitud de tarifa para el acceso al Servicio de Información 113. Esta solicitud se hizo en cumplimiento de una resolución del año 2006, en la cual el ente regulador estableció la modalidad de tasación en tiempo real para varios servicios prestados por el ICE, entre ellos el 113. La propuesta se fundamenta en que el ICE adquirió una nueva plataforma para este servicio. Según afirmó la empresa en su solicitud esta plataforma *“pretende lograr en gran medida una automatización del tráfico de llamadas que ingresan a través de este número, con el fin de que el agente del servicio (operador) atienda solamente las consultas de los clientes que no lograron interactuar con el sistema automático”*.

El ICE espera prestar el servicio de la siguiente manera: Cuando el cliente llama al 113, es atendido por el Sistema de Automático de Reconocimiento de Voz “ZIVA”, el cual solicitará el tipo de servicio que desea obtener información, residencial, comercial o de gobierno. En una primera etapa si el cliente desea información comercial o de gobierno ZIVA seguirá atendiendo la llamada, si se trata de información residencial, teléfonos públicos o de emergencia, la llamada será atendida por medio de un/a agente. En relación con la petición del ICE, si bien es cierto la Defensoría no tuvo reparo en relación con la tarifa propuesta, sí planteó algunas observaciones en relación con las condiciones del servicio.

En el estudio tarifario, no se incorporó dato alguno que demuestre la disminución en tiempos de espera que, según afirmó el ICE, supuestamente generaría el nuevo sistema en relación con el actual. No obstante, el ICE insistió en que con la nueva plataforma tanto la empresa como las y los clientes *“se verán beneficiados ya que se minimizan los tiempos de respuesta por llamada, dado que las búsquedas pueden ser realizadas por el agente de una manera más óptima”*.

En la petición se analiza el **Índice de completación de llamadas**, entendido como la relación porcentual entre la cantidad de intentos de comunicación salientes de la central telefónica pública con destino al centro de telegestión, que efectivamente logran ser establecidas y la cantidad de intentos de comunicación detectados por la central telefónica pública con destino al centro de telegestión. Se indica que en promedio, para el año 2005, el porcentaje de completación fue de 94,83%.

Otro indicador que se utiliza en la petición, es el de **Llamadas atendidas en 15 segundos o menos**, que corresponde a la cantidad de llamadas respondidas por los centros de gestión telefónica de la red fija, en 15 segundos o menos dividida entre el total de comunicaciones respondidas por los centros de telegestión. Se indicó que para el año 2005, este indicador fue de 89,93%.

La Defensoría llamó la atención de la ARESEP en cuanto a que en la petición no se incluyó ninguna meta para superar esos indicadores. Al respecto, la Defensoría solicitó a esta institución valorar la posibilidad de que dado que el ICE no se estaba fijando ninguna meta por alcanzar en relación con los citados indicadores y que, a la vez afirmó, sin presentar mayor información que lo demostrara, que con la nueva plataforma las y los usuarios se verían beneficiados por la esperada minimización de tiempos de respuesta por llamada, ese ente regulador definiera los indicadores mínimos que debería alcanzar el Servicio de Información 113 con la utilización de la nueva plataforma y con la aplicación de la tarifa que se está solicitando.

En ese mismo orden de ideas, la Defensoría también planteó a la ARESEP su preocupación en cuanto a que la propuesta tarifaria parte de la premisa de que *“el cliente asume el costo del tiempo real de comunicación según sea el origen y tasación vigente a partir del momento en que es atendido por el operador o el sistema automático”*.

La preocupación de la Defensoría radicaba en que, de mantenerse las cosas como lo propone el ICE, o sea que el/la usuario/a asuma el costo de la duración de la llamada, entonces, la empresa no tendrá ningún incentivo para que el servicio se preste en el menor tiempo posible y que la llamada que paga el/la usuario/a sea lo más corta que las circunstancias permitan, de manera que no se le carguen al/la usuario/a costos adicionales por la duración de una llamada sobre la cual prácticamente no tiene control (salvo desistir de la llamada si no recibe lo que está solicitando en un tiempo prudencial), particularmente si es atendida automáticamente y no por una operadora.

De acuerdo con lo que estaba planteado en la solicitud, si hay una falla o la plataforma tarda demasiado en realizar las búsquedas o no es exacta, el cliente pagará las consecuencias de cualquier debilidad del sistema, en la forma de una llamada más larga de lo necesario, mientras que el ICE no tiene ningún incentivo para evitar que situaciones como éstas se presenten, ya que no le generarían ningún tipo de consecuencia negativa y más bien le generarían ingreso adicional (según sea el origen de la llamada y el horario en que se realice) por la duración de la misma.

Tampoco se observó en la petición, la estimación de una “duración promedio óptima” de una consulta, que sirviera como referencia para determinar si el sistema es eficiente en cuanto al tiempo en que tarda en satisfacer la solicitud de información de la persona usuaria. Al respecto, la Defensoría le solicitó a la ARESEP valorar la posibilidad de establecer alguna regulación al respecto, en la forma de un standard relativo al tiempo en que debería ser satisfecha la solicitud del cliente. Asimismo, se preguntó si le será posible a ente regulador establecer algún tipo de castigo al ICE por prestar el servicio injustificadamente por encima de ese standard.

La Autoridad Reguladora, resolvió otorgando una tarifa menor a la solicitada (¢29 en lugar de ¢31) y acogió los planteamientos de la Defensoría estableciendo que la prestación del servicio de información 113 se brinde considerando la obtención de ciertos valores mínimos en el caso de los parámetros de calidad señalados por la Defensoría, que de no ser alcanzados por el ICE implicarán reducciones en la tarifa. Asimismo, la ARESEP indicó que no es factible el establecimiento de un tiempo estándar para las llamadas que se realicen al servicio de información 113, ya que debido a que la duración de una llamada en particular estará en buena medida determinada por la cantidad de consultas que se incluyan en la llamada. No obstante, indicó que no se aplicará el cobro de tarifa cuando la respuesta sea “*en este momento nuestros agentes se encuentran ocupados.*”

12. Tarifa para el servicio celular prepago:

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de oficio convocó a una audiencia pública para analizar su propuesta de una tarifa para el servicio celular prepago que en ese momento (y a la fecha) el ICE aún no estaba prestando. La Defensoría se apersonó a la audiencia y manifestó que aplaudía la iniciativa de la ARESEP en cuanto buscaba abrir el camino hacia la prestación del servicio celular prepago, con lo cual podría esperarse una prestación del servicio telefónico móvil más inclusiva, ya que esta modalidad ofrece dos ventajas para las personas usuarias: no debe realizar el esfuerzo monetario de pagar un depósito de garantía y puede controlar su gasto telefónico a través del pago adelantado de la tarjeta que consumirá a lo largo del período de vigencia de ésta.

Sin embargo, no dejó de observar la Defensoría, que la iniciativa no estaba acompañada del compromiso del ICE de iniciar la prestación del servicio en el momento en que se aprobara la tarifa, aunque tal disposición sí parecía desprenderse de la solicitud que el Instituto presentó en mayo del 2006 y que, en su momento, fue rechazada *ad portas* por la Autoridad Reguladora.

Ante esta situación, la Defensoría se preguntó si el planteamiento de la ARESEP en cuanto a que las líneas GSM que sean devueltas al ICE, sean utilizadas para satisfacer la demanda del servicio prepago, era realista, por cuanto en ninguna parte de la propuesta tarifaria se incorporaba ni la obligación del ICE de destinar un porcentaje de líneas GSM para este servicio, ni tampoco a partir de qué fecha debía ponerlas a disposición de las y los usuarios/as iniciando así con la prestación del servicio. Por ello, la Defensoría estimó que, aunque fueran aprobadas las tarifas, el planteamiento de ARESEP no sería más que una iniciativa bien intencionada, pues el ICE la acataría cuando así lo dispusiera y mientras tanto, se le habrían generado falsas expectativas a las y los usuarios.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó a la Autoridad Reguladora incorporar en la resolución respectiva, al menos, dos disposiciones:

- Un porcentaje mínimo de líneas que el ICE deberá destinar para el servicio de celular prepago y un programa de aumento progresivo de ese porcentaje conforme se logre determinar cuál será el comportamiento de la demanda por este servicio.
- La fecha en que la empresa deberá dar inicio a la prestación del servicio poniendo a la orden de las y los usuarios/as las primeras líneas de celular prepago.

La Defensoría también se refirió a la propuesta de ARESEP, en cuanto a que si al llegar el plazo de vencimiento de la tarjeta no se había consumido la totalidad del monto, “el remanente pasa a formar parte de los ingresos del ICE”. Este planteamiento resultaba confuso: ¿Se refería a que una vez vencida la tarjeta, el/la usuario/a no puede pedir el reembolso en efectivo de lo que no consumió? ¿O se refería a que las y los usuarios/as cuya tarjeta ha vencido pero tiene un remanente no consumido, pierden el derecho a utilizarlo?

Si lo planteado se refería a la primera posibilidad, la Defensoría consideró que era válido dado que efectivamente, lo pagado por adelantado ya ha pasado a formar parte de los ingresos del ICE. Pero si la idea era que el consumidor perdiera el remanente porque no lo consumió en el plazo de la tarjeta, tal planteamiento no es razonable y resulta lesivo a los intereses de las y los usuarios/as, que tendrían que verse en la incómoda situación de ver cómo gastan los minutos que le quedan en la tarjeta que está a punto de vencer para no perderlos, cuando en realidad lo que el ICE debería ofrecerle al usuario es un sistema que le reconozca el crédito que tiene a su favor, porque no lo consumió, pero ya lo pagó. Así las cosas, la Defensoría le solicitó

a la ARESEP revisar lo planteado y definir un esquema que beneficie al consumidor garantizándole el servicio por cada colón que haya pagado.

En su resolución, la ARESEP se refirió ampliamente a los planteamientos de la Defensoría. Destaca lo dispuesto por el ente regulador en cuanto a que el ICE debe destinar al menos el 50% de las líneas GSM disponibles para el servicio prepago, permitir a los actuales clientes de post pago pasarse al sistema prepago reintegrando el depósito de garantía y la orden de prestar el servicio a partir de la publicación de la resolución con 90 días de gracia. Asimismo, en cuanto a los minutos no consumidos al vencer la tarjeta, la Autoridad Reguladora estableció que los minutos remanentes serán acreditados dentro de la nueva recarga si ésta se realiza dentro de los 5 días naturales posteriores a la fecha de vencimiento de la recarga original. Finalmente, la ARESEP brindó las explicaciones técnicas que estaban ausentes en la propuesta tarifaria original.

13. Incremento en el margen de comercialización para el expendio de combustibles en estaciones de servicio

La Defensoría presentó oposición a la solicitud de incremento del margen de comercialización para el expendio de combustibles en estaciones de servicio presentada a la Autoridad Reguladora por la Estación de servicio San Juan, S. A., que solicitaba un incremento porcentual del margen de comercialización por litro de combustible vendido del 45,73 por ciento, lo cual representa un incremento en el margen absoluto de ¢12,8.

La Defensoría manifestó su oposición a la solicitud planteada con base en las siguientes consideraciones:

El incremento solicitado (45,73%) superaba el incremento de la inflación interna (6,79%).

El cálculo del margen de comercialización no se deben de incluir rubros de costos que no estén contemplados en la metodología vigente.

Se solicitó revisar los ítem que conforman las cargas sociales, ya que se presentan rubros como prestaciones legales, como si éstas se liquidaran todos los períodos, lo que eleva el costo de la mano de obra.

La solicitud presenta una valoración de activos fijos realizada por peritos, la cual no es consistente con el método que ha utilizado la Autoridad Reguladora.

En la determinación de la depreciación de los activos fijos sólo se presentan los datos para el año 2007, lo cual no permite observar el crecimiento de dicho gasto.

La Defensoría no acepta la inclusión como costo de lo relativo a la comisión por uso de la tarjeta de crédito o débito como forma de pago.

La empresa solicita una rentabilidad mínima de 16,12% con base en la revisión de intereses devengados por diferentes instrumentos financieros. La Defensoría se consideró que dicha rentabilidad era exagerada.

En su resolución, la Autoridad Reguladora fijó el margen de comercialización, en ¢31,859 por litro vendido, con lo cual se incrementó el margen de comercialización en ¢3,68 colones en promedio, aproximadamente en 30%.

Dirección de Niñez y Adolescencia

“Mostré mi obra maestra a las personas mayores y les pregunté si mi dibujo les daba miedo. Ellos me respondieron: “¿Por qué nos habría de atemorizar un sombrero?”. Pero mi dibujo no representaba un sombrero, sino una boa que digería un elefante. Dibujé entonces el interior de la serpiente boa, para que las personas adultas pudieran comprender, pues (...) siempre necesitan explicaciones.”

El Principito, 2003

I. Ámbito de competencia de la Dirección de Niñez y Adolescencia

La Dirección de Niñez y Adolescencia, es la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, sin discriminación alguna, labor que desarrolla en el marco de la competencia legal de esta institución, mandato institucional que se especifica con la designación de la Defensoría de los Habitantes como vigilante del cumplimiento de las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, de conformidad con el artículo 7 de ese cuerpo legal.

Si bien esta Dirección, como cuerpo específico, se crea en el año 1998, la atención de los derechos de este grupo etéreo fue abordada desde el nacimiento de esta institución, por medio de la Dirección de Niñez y Adolescencia y Grupos Discriminados, la cual posteriormente se denominó Dirección de Protección Especial. Desde la misma, se posiciona y desarrolla la temática en el quehacer institucional y se da a conocer la labor de incidencia que desde esta instancia de control se realiza a favor de la población menor de edad del país. Uno de los principales logros en esta fase inicial, además de la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), fue precisamente la coordinación de la comisión redactora del Código de la Niñez y Adolescencia, proyecto de ley que fue promovido hasta su efectiva aprobación en 1998.

Con la promulgación del Código, se define la temática como una de las prioridades institucionales, estableciéndose una dirección separada y abocada, en forma exclusiva a su atención, siendo que con más de 10 años de experiencia, se ha enriquecido el abordaje institucional, contribuido al desarrollo del Derecho de la Niñez y la Adolescencia en el país y cosechado múltiples logros, de los cuales se ha dado cuenta en forma sistemática en cada uno de los informes anuales que la Defensoría de los Habitantes ha presentado ante la Asamblea Legislativa y ante las y los habitantes.

Como se indicará en el Informe Anual 2006-2007, esta labor se realiza por medio de cuatro ejes de acción:

1. Recepción, procesamiento y resolución de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención.
2. Promoción, capacitación y difusión de los derechos e intereses 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 a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de esta población.

Las estrategias de intervención son diversas y se desarrollan muchas veces en forma combinada, en razón de la necesidad de incidir tanto en el caso concreto como en las situaciones estructurales que afectan el reconocimiento, la protección y garantía de los derechos de esta población.

Durante el período 2007, se registraron 162 solicitudes de intervención, las cuales fueron atendidas en el 100% de los casos. En el abordaje de estos asuntos, se privilegian las gestiones inmediatas, en procura de una respuesta no burocrática y oportuna, según la pretensión del/la habitante y la mejor forma de protección del derecho lesionado. Es así, como se agilizan los canales de comunicación con diversas instancias públicas, especialmente, las que se vinculan con las

denuncias más recurrentes; tal como sucede con el Ministerio de Educación Pública, en atención a quejas vinculadas con el desarrollo integral y crecimiento intelectual de los niños, niñas y adolescentes. Cabe destacar que predominan las quejas en contra de las distintas instancias y autoridades del Ministerio de Educación Pública (65%) mientras que en relación con el PANI el porcentaje de denuncias es del 23%. El resto de los asuntos conocidos se dividen entre otras instituciones públicas relacionadas con la protección de los derechos de la niñez y adolescencia (12%).

De igual forma, se mantiene contacto con diversas oficinas centrales y locales del Patronato Nacional de la Infancia, como instancia administrativa, con competencia para el dictado de medidas de protección en los casos particulares. Se mantiene como modalidad de intervención de la casuística, la inspección en sitio, así como la entrevista al/la habitante, la atenta escucha de los niños, niñas y adolescentes involucrados, tanto como intervención mediadora en procura de soluciones adecuadas para las situaciones que se plantean.

Bajo un enfoque integral de los Derechos Humanos y considerando de manera particular la especificidad de la temática de niñez y adolescencia, igualmente, desde la Dirección de Niñez y Adolescencia se ha promovido y fortalecido un abordaje institucional apoyado en las demás instancias de la Defensoría, como una forma de ampliar la capacidad de respuesta e intervención, asegurando un enfoque especializado en razón de la materia. Es así que se han realizado acciones tendientes al posicionamiento del enfoque de los derechos de la niñez y adolescencia en todo el quehacer institucional. Así, la protección de los derechos de este grupo étnico no se circunscribe de manera exclusiva a un sola área de defensa, sino que bajo el liderazgo de esta Dirección, se fortalece por medio de lineamientos, capacitación y coordinación interna; la intervención de otras instancias de la Defensoría de los Habitantes, entre ellas: el Despacho, la Dirección de Admisibilidad, las Oficinas Regionales, la Dirección de Promoción y Divulgación y las demás direcciones de defensa.

En forma correlativa, se ha logrado enriquecer el enfoque, mediante la integración de la perspectiva de niñez y adolescencia con otros abordajes particulares, partiendo de la consideración sobre la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos, lo cual fortalece la intervención institucional. Es así, como se suma e integra, la perspectiva étnica, de la discapacidad, del origen, la nacionalidad y la condición migratoria, entre otros.

Cabe destacar que el presente informe, da cuenta de las principales acciones e intervenciones de la Defensoría de los Habitantes en relación con la pro-

tección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, desarrolladas durante el período 2007, sin perjuicio de mencionar algunas que, por su relevancia y oportunidad corresponde a lo que va del año 2008. Es por ello que corresponderá al informe del próximo año hacer particular y exhaustiva referencia a los diez años de vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia (febrero 2008), informando del estado de situación de la niñez y adolescencia luego de una década de haber emitido un cuerpo normativo conforme con la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

II. Violaciones recurrentes de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia

La función de la Dirección de Niñez y Adolescencia, se centra en la investigación de quejas y recomendación de acciones con el propósito de garantizar, proteger y reivindicar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes del país frente a situaciones que atentan contra ellos o amenazan con hacerlo. Estas situaciones vejatorias ocurren a pesar de la ratificación de las normas internacionales por parte de nuestro país y del marco jurídico nacional, cuya recurrencia pone en evidencia la clara necesidad de combinar la defensa con la formación y promoción en derechos humanos de esta población con el propósito de alcanzar un cambio cultural, que elimine este tipo de comportamientos u omisiones que en la práctica todavía se encuentran fuertemente arraigadas.

En el informe, esta Dirección, en conjunto con las otras Direcciones de la Defensoría, no solamente es rendir cuentas de los casos atendidos y resueltos, sino además ir más allá y propiciar una reflexión social sobre las situaciones de mayor relevancia que afectan a los niños, niñas y adolescentes del país. En este apartado se puntualizan aquellas situaciones que cobran mayor trascendencia durante el período señalado.

1. Derecho a la Educación.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y el Código de Niñez y Adolescencia (1998), se fundamentan sobre los principios rectores de la Doctrina de la Protección Integral, dirigida hacia el reconocimiento del niño, niña y adolescente como sujeto social de derechos. A partir de este enfoque, se exige al Estado, el reconocimiento del interés superior de esta población en la toma de decisiones y la obligación de asegurar, promocionar y garantizar sus derechos, lo cual significa un progresivo cambio normativo, institucional y de las representaciones colectivas.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el 21º período

de sesiones, refiriéndose al derecho a la educación, reafirmó que este es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedica dos artículos al Derecho a la Educación. Así, el artículo 13 es el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el Derecho a la Educación de toda la normativa internacional de Derechos Humanos, ampliando la Declaración Universal de Derechos Humanos, en tres aspectos: la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos. De todos esos objetivos de la educación acaso el fundamental sea el que afirma que “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana.”¹

“No obstante que ha transcurrido más de una década, desde que se asumió este enfoque y el compromiso que supone, se observan en la cotidianeidad y en la práctica de las instituciones, una tendencia a la aplicación de la normativa desde la perspectiva de la Doctrina de la Situación Irregular, desde la cual impera una visión adultocéntrica que no reconoce al niño, niña y adolescente como sujeto social de derechos.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

El citado informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala lo siguiente.

“...que si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el

¹ En este sentido, otros instrumentos posteriores al Pacto, han seguido desarrollando los objetivos a los que debe dirigirse la educación, lo que compromete a cada Estado Parte a velar porque la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 citado, interpretados a la luz de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990, art. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 1 del artículo 29), la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, pág. 33, y parte II, pág. 80), y el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (pág. 2).

contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. (...).

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho (...). Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable. (...) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes (...).

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados...”²

A partir de estas cuatro grandes componentes del contenido esencial del Derecho Humano a la Educación (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), a lo largo del quehacer de la Defensoría de los Habitantes, en estos quince años, se ha dado cuenta del estado de efectividad y garantía de este derecho fundamental por parte de la niñez y adolescencia en el país.

En relación con este Derecho, de especial interés para la Defensoría de los Habitantes ha sido la forma en que es garantizado por parte de las autoridades correspondientes mediante una adecuada gestión administrativa, lo cual incide, sin lugar a dudas, en la observancia de los componentes indicados. Es así como, en varios de sus informes anuales, esta institución ha señalado prácticas administrativas incorrectas, seguidas entre otros, por parte del Departamento

² Informe del Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 13 El derecho a la educación (artículo 13), 21° período de sesiones, 1999.

de Régimen Disciplinario del Ministerio de Educación Pública (MEP), en la atención y resolución de las denuncias que conoce y que afectan de una forma directa o indirecta el derecho a la educación. Dada la vigencia de muchas de estas situaciones, es preciso hacer un recuento de estos señalamientos, como referente para recomendaciones posteriores.

a. Procedimiento disciplinario contra docentes y administrativos por afectar los derechos de niños, niñas y adolescentes: impunidades legitimadas

Al respecto, se logra constatar que en muchas ocasiones los derechos e intereses de la población estudiantil víctima, no se tutelan de la mejor manera y en muchas otras, incluso se violentan abiertamente durante el procedimiento de investigación que favorece a la persona denunciada. Esta actitud coloca en una posición de olvido o indiferencia casi absoluta a la víctima, lo cual favorece revictimización de las personas menores de edad.

Este tema no es ajeno en el Ministerio de Educación Pública, ya en el año 2003 la representación del Departamento de Régimen Disciplinario, en la ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Victimología, identificó y enunció algunas condiciones que en su criterio favorecen la revictimización. Señaló como aspectos internos de la institución, la complejidad del procedimiento; poca o ninguna sensibilidad de los operadores en temas de niñez y adolescencia; mal entendida solidaridad de gremio; ausencia de firmeza de las autoridades de centros educativos. Entre los aspectos externos: limitada comunicación MEP - Poder Judicial - PANI3.

En relación con este tema, la Defensoría de los Habitantes en el Informe Anual de Labores 1997-1998 trata el tema "*Impunidades legitimadas: los procedimientos disciplinarios de los docentes en el Ministerio de Educación Pública*"; siendo la preocupación fundamental de ese momento, la interpretación ilegítima que hacía el Departamento de Personal y el Tribunal de la Carrera Docente sobre el artículo 26 del Reglamento de Carrera Docente. En ese entonces se disponía que el plazo de tres meses establecido en la norma para investigar y sancionar el asunto, constituía un término de caducidad; provocando extinción del proceso y el consecuente archivo del expediente. Se enfatizó en ese informe sobre una tendencia hacia la impunidad, así como también se expresó preocupación por el tipo de participación de las personas menores de edad en esos procedimientos, en estrecha relación con la revictimización.

Mediante reforma del artículo en mención en el año 2001⁴, se permitió la autorización de prórrogas en relación con el plazo ordenatorio dispuesto por la norma. No obstante, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que en varias denuncias, respecto de las cuales esta institución ha dado seguimiento se observa que el proceso no finaliza con una resolución estimatoria, sea ésta absoluta o condenatoria, sino que se llega a una declaratoria de prescripción, que no permite determinar la verdad real de los hechos ni sentar la responsabilidad o no de las/os funcionarios/as denunciados/as, dejando a la víctima en total indefensión, desconcierto e impotencia. Todo ello como resultado de una dilación totalmente desproporcionada e injustificada que redundaba en un claro abandono en la resolución de la causa, de la no restitución de los derechos de la persona denunciante, de la determinación de la verdad real y que, incluso, mantiene en una situación de incertidumbre al mismo funcionario/a denunciado/a, ello sin perder de vista el costo que la tramitación de este tipo de asuntos tiene para la propia administración.⁵

En el informe de Labores de la Defensoría 2003-2004, se señala que en junio del 2003, la Jefatura del Área de Régimen Disciplinario solicitó a la Defensoría su apoyo y colaboración en la búsqueda de soluciones respecto de una serie de prácticas administrativas inadecuadas y violatorias de derechos de las personas menores de edad en el marco de procedimientos disciplinarios seguidos contra docentes denunciados, particularmente, por supuestos abusos sexuales en perjuicio de esa población. A raíz de esa solicitud, la Defensoría participó en una comisión conformada por un representante del Departamento de Régimen Disciplinario, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio Público y de los Tribunales de Carrera Docente y del Servicio Civil para analizar el tema desde la perspectiva de la víctima menor de edad y definir mecanismos que contribuyeran a reducir la revictimización de estas personas, en su difícil peregrinaje por las distintas instancias que participan en el procedimiento administrativo.

No obstante la concientización que sobre el tema se logró en su momento y la revisión de los procedimientos efectuados, debe destacarse que esta comisión actualmente no está funcionando y se considera de vi-

³ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2003-2004, págs. 639-640.

⁴ "ARTICULO 26° Cuando existiere queja o denuncia por la presunta comisión de falta grave o de alguna gravedad, contra un servidor docente, según se detalla en los artículos 65 y 66 del Estatuto de Servicio Civil, la Dirección General de Personal, realizará una investigación de los hechos denunciados, que deberá concluirse en el plazo ordenatorio de tres meses. Sin embargo, cuando existan razones justificadas y antes de concluir este término, mediante resolución razonada podrá prorrogarse por otro período igual..." Reglamento de Carrera Docente. (Así reformado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°29572 de 10 de mayo del 2001)

⁵ Expediente N° 21560-26-2006 DHR.

tal importancia su reactivación, pues se continúan presentando situaciones revictimizantes para los niños, niñas y adolescentes escolarizados/as antes y durante este tipo de procedimientos, con la consecuente afectación en su desempeño y desenvolvimiento escolar.

Uno de los aspectos que en forma recurrente se ha presentado en relación con este tema, es sobre la duración de los procesos. Al respecto, considera la Defensoría, que no existe razón fundamentada que justifique la trasgresión al principio de una justicia pronta y cumplida. A la luz del artículo 41 constitucional, la Administración tiene la obligación de garantizarla, sin denegación; lo que implica, en el ámbito de la justicia administrativa, su obligación de decidir con diligencia y celeridad reclamos planteados de manera que su resolución sea congruente con los extremos denunciados e investigados, así como comunicar a los y las denunciados del avance de los procedimientos y sus resultados.

Es así como, el tiempo que transcurre desde el recibo de la denuncia hasta el dictado de la resolución debe corresponder con los plazos establecidos para el efecto, de manera que el procedimiento administrativo sea pronto, oportuno y cumplido y que garantice seguridad y certeza jurídica, eficacia y eficiencia.

Pese a la existencia de la normativa, doctrina y jurisprudencia, 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. Esto 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, con procedimientos de gestión internos inadecuados que repercuten directamente en los servicios que brindan y violentan los derechos de los y las habitantes.

El trámite 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. La lentitud en los trámites tiene que ver también con el número

limitado de abogados/as, encargados de instruir los procesos disciplinarios.

Esta ineficiencia se reitera, como se ha podido corroborar, en los casos en que, a partir de la denuncia presentada, la Defensoría interviene ante la institución y recibe como respuesta la misma inacción institucional. La Ley de la Defensoría de los Habitantes y su Reglamento regulan la obligación de todos los órganos públicos de colaborar de manera preferente en sus investigaciones y en general, de brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones, incluida la obligatoriedad de contestar y enviar la documentación requerida en tiempo y forma.⁶

“Esta situación cobra especial importancia al considerar la frecuencia con que ese Departamento tramita denuncias sobre acoso y abuso sexual. Según datos suministrados por el Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública, las oficinas legales tramitaron en el año 2005, 134 casos por abuso y acoso sexual; en el 2006, 155 fueron los asuntos conocidos; 63 durante el 2007 y 22 denuncias atendidas entre los meses de enero a mayo del presente año.

Dirección de Niñez y Adolescencia 2008

Cabe destacar que en los asuntos relacionados con procedimientos administrativos disciplinarios, la intervención de la Defensoría de los Habitantes es limitada respecto a la pretensión de la persona denunciante, la cual quisiera que la institución se constituya en parte formal del proceso o resuelva lo planteado. En primer lugar, esta limitación se explica a partir de la ley constitutiva de la

Defensoría de los Habitantes, la cual claramente indica que no corresponde a esta institución sustituir las competencias y actuación de la administración activa. En este tipo de asuntos, corresponde vigilar que el Ministerio de Educación Pública, específicamente el Departamento de Régimen Disciplinario, no violente el derecho de petición y pronta respuesta del/la habitante, el interés superior de la persona menor de edad que pudiere estar siendo afectado, así como que se garanticen los principios de celeridad, debido proceso e información en la tramitación de su denuncia.

En segundo término y de conformidad con lo que al respecto establece la legislación y la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el acceso a los expedientes administrativos, existen en el procedimiento investigativo distintos momentos procesales con diferentes niveles de acceso a estos expedientes, según se acredita o no la condición de parte en el procedimiento. Esto limita el alcance del artículo 24 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, N° 7319 del 17 de

⁶ Expediente N° 21560-26-2006-DHR “... En este caso en particular, fue necesario prevenir al funcionario y citarlo para obtener información relacionada con el estado de la investigación. Cabe destacar, que a partir de esta citación la comunicación con ese Despacho es más expedita. No obstante, en este caso en particular, durante varios meses la información suministrada fue errónea...”

noviembre de 1992, en cuanto al acceso a la información. Cabe destacar que durante la etapa preliminar, luego de notificado el informe y hasta que se emita la resolución, la información contenida en el expediente es calificada de confidencial.

No obstante, es importante señalar que aún cuando la persona denunciante no se le tiene como parte del proceso y la Defensoría tampoco interviene en tal condición, se mantiene, por un lado el derecho del/la denunciante y en otra el deber de la administración de brindar información básica sobre el estado de la investigación.

Sobre este tema, la Sala Constitucional ha reiterado:

“...IV.- Sobre el tema de las denuncias. Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. (...) En todo caso, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional. Las diversas facetas expuestas no implican, sin embargo, que el denunciante carezca de todo derecho a información en lo relativo a su gestión. En efecto, el Estado siempre estará en la obligación de suministrarle a él datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia, tales como los órganos responsables de su diligenciamiento, la fase procesal en la que se encuentra o el plazo prudencial para su conclusión. En este sentido, la Sala observa un notorio interés público en la denuncia no solo como instrumento de control político, sino también como mecanismo útil para la evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración, fines todos de relevancia constitucional según lo estatuido en el artículo 11 de la Constitución Política...”⁷ (El resaltado no corresponde con el original)

Otro aspecto que se sigue presentando y sobre el cual la Defensoría de los Habitantes ha manifestado en diferentes oportunidades su preocupación, es lo

que se refiere a la atención y resolución de las denominadas situaciones conflictivas que se presentan en los centros educativos y la forma en que las distintas autoridades educativas intervienen en ellas.⁸

La situación conflictiva en un centro educativo se puede generar por discrepancias entre estudiantes, estudiantes y profesores, entre profesores, o bien entre uno o varios funcionarios o funcionarias del centro educativo y padres y madres de familia. En este sentido, se ha señalado con frecuencia la inadecuada intervención por parte del MEP en la resolución de conflictos que se generan en las distintas instituciones educativas.

En este tipo de casos, el procedimiento seguido por el Departamento de Régimen Disciplinario, sea por situación conflictiva o causa disciplinaria, también ha sido comentado en otras resoluciones de esta Defensoría. Sin pretender hacer un análisis detallado, de los distintos casos que se han conocido en esta institución, cabe destacar que del estudio de los hechos se suele evidenciar que existen elementos suficientes para abrir un procedimiento disciplinario y no manejarlo como situación conflictiva. La calificación del asunto en un sentido u otro supone respuestas distintas, que pueden o no legitimar actuaciones indebidas por parte de los/las denunciadas. En el caso de la situación conflictiva, se suele reubicar de puesto o centro educativo al funcionario/a, sin que se investiguen los hechos denunciados.

En este sentido, el uso o abuso de la reubicación del funcionario/a puede causar graves perjuicios a las partes, al proceso educativo y al esclarecimiento de la verdad real. En distintos casos, esta Defensoría ha tenido conocimiento de que al servidor/a denunciado/a se le reubica por una situación conflictiva y no se analiza si existe o no falta disciplinaria. Convirtiéndose esta práctica en un círculo vicioso, dándose el caso de que cuando en el otro centro educativo se enteran que fue reubicado por problemas en el centro educativo anterior, se traslada el conflicto al nuevo centro y se repite

⁸ “...En este caso, la solicitud de intervención que recibe la Defensoría que da apertura a este expediente, se indica que las fuerzas vivas de la comunidad tuvieron que proceder a cerrar el Colegio en el mes de febrero de 2006, por cuanto en reiteradas oportunidades se habían planteado diferentes quejas ante las instancias correspondientes sin obtener resultado alguno. Sin entrar a analizar si la intervención de las autoridades del MEP en este caso fue oportuna o no, preocupa que sea ante una medida de presión como el cierre del centro educativo que el Departamento de Régimen Disciplinario decide iniciar la investigación. Esta situación promueve dicha práctica en otras comunidades educativas, situación que a todas luces no es conforme con el principio de diligencia que en el ejercicio de sus competencias debe guardar la administración...” Expediente 21560-26-2006, Informe Final con recomendaciones. Oficio N° DHR- 04771-2008 de fecha 16 de mayo de 2008.

⁷ Sala Constitucional, resolución N° 15540-07 de las diecisiete horas y treinta y cuatro minutos del treinta de octubre del dos mil siete.

la situación. Esto general inseguridad, desconfianza y ahonda los problemas en el sistema educativo.

El Tribunal de Carrera Docente ha señalado:

“... En materia de atención de conflictos, que incida en el ejercicio de la función docente y la prestación del servicio público educativo, considera este Tribunal que sobre la base de lo establecido en el artículo 101 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, existe el deber de la Administración de procurar la solución de los conflictos.”

*Este Tribunal considera llamar la atención sobre el hecho de que en las situaciones conflictivas, existe un riesgo latente de que mal interpretándose y extrapolando los términos del artículo 101 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, pueda constituirse como un mecanismo impropio para manejar políticas de movimiento de personal dentro del Ministerio de Educación Pública, con total prescindencia del bloque de legalidad, los derechos de los servidores y sería afectación al proceso educativo público y el interés público...”*⁹

En el Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2006-2007, al respecto, se indicó:

“...La Defensoría de los Habitantes ha señalado la deficiente intervención de las autoridades del Ministerio de Educación Pública para atender las llamadas situaciones “conflictivas” que se generan en el seno de la comunidad educativa, entre estudiantes, docentes-personal administrativo y padres de familia. La tardanza en la intervención desde el nivel de supervisión regional como las instancias centrales, así como el Departamento Disciplinario y el propio Despacho Ministerial constituyen uno de los elementos que coadyuvan no solo en la preservación del conflicto, sino incluso a su agravamiento. En muchas circunstancias, los problemas que originan estos enfrentamientos son de conocimiento anterior, sin que de manera oportuna y efectiva sean abordados. Esta falta de autoridad degenera en algunas ocasiones, en una inadecuada intervención de padres y madres e incluso de los propios estudiantes llevando incluso

a demandar la intervención de autoridades de carácter represivo cuando el asunto se ha salido de control... (Oficio NA-17-07, del 19 de marzo del 2007, de la Defensoría de los Habitantes, dirigido al Ministro de Educación Pública.)...”

A raíz de este oficio, el Despacho del Ministro de Educación remitió copia de la circular DM -3326-04-2007 de fecha 10 de abril de 2007, titulada Manejo de Situaciones Conflictivas, dirigida a las Direcciones Regionales, Dirección General de Personal y Dirección de División Jurídica del MEP, en la que se comunica, de previo a que se realicen las modificaciones normativas correspondientes, el protocolo de atención de situaciones conflictivas, que viene a ratificar la responsabilidad en la atención y solución de conflictos por parte de los Directores Regionales. Esta definición de responsabilidad en la intervención oportuna en el asunto es de particular importancia, tomando en consideración que por mucho tiempo no se había asumido adecuadamente.

Si bien son múltiples y diversas las situaciones de conflicto que se presentan en los centros educativos, la claridad en cuanto a la forma en que debe intervenir, la definición de las instancias responsables de su atención, la oportunidad con que se

aborda y la efectiva de dicha intervención, aspectos considerados en el citado protocolo, permite señalar que en el tiempo de vigencia de la citada circular, la Defensoría de los Habitantes ha constatado cambios derivados de su puesta en práctica y con ello, la disminución de conflictos o de su intensidad. Se aprovecha la oportunidad para reconocer que este es un paso en la dirección correcta y se recuerda el compromiso de modificar la normativa específica para que efectivamente se cumpla con el protocolo de actuación así como se puedan sentar las responsabilidades en caso de incumplimiento.

El desarrollo de estas prácticas y el fortalecimiento de la capacidad institucional del MEP para la prevención, atención y resolución de conflictos responde a los principios de sana administración y Buen Gobierno, los cuales deben ser fuertemente posicionados y aprehendidos en la gestión de este sector para garantizar plenamente el Derecho a la Educación en toda su dimensión y contenido esencial.

*“Ante los constantes requerimientos de información, se ha comprobado que muchos expedientes han sido archivados, cerrados y extraviados, sin darle 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 asuntos planteados, todo ello en evidente contraposición con los alcances y principios del Buen Gobierno.”*¹

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

⁹ Resolución N°TCD- 3417-2006 del 14 de noviembre del 2006.

Considerando la importancia de desarrollar verdaderas garantías de justicia administrativa a lo interno de la administración del sector educativo, particularmente en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en atención al interés superior del niño/a, es preciso que se mejoren los procedimientos aplicables y se fortalezcan las instancias administrativas intervinientes, particularmente, el Departamento de Régimen Disciplinario del MEP, razón por la cual es pertinente puntualizar y reiterar las siguientes recomendaciones:

- a. En aras de evitar la revictimización en procedimientos disciplinarios abiertos en el Ministerio de Educación Pública contra personal docente o administrativo por abuso sexual en perjuicio de personas menores de edad, se propone que los operadores administrativos en tales procedimientos y el personal docente y administrativo de los distintos centros educativos públicos del país, dispongan y se capaciten en relación con las reglas que orientan el desarrollo de estos procedimientos, particularmente en lo que atañe a la forma de garantizar la situación de los niños, niñas y adolescentes involucrados, mediante la adopción de medidas de protección oportunas y conformes con el debido proceso.
- b. Reactivar la comisión contra la revictimización de niños niñas y adolescentes en los procedimientos disciplinarios contra docentes del Ministerio de Educación Pública.
- c. En cuanto al trámite de una denuncia, es preciso que se observen los siguientes requerimientos básicos en relación con la persona denunciante:
 - Contestar al administrado/a sus solicitudes en tiempo y forma, en resguardo al derecho consagrado en la Constitución Política de petición y pronta resolución. Aún cuando se esté en la fase preliminar de la investigación, indicarle a la persona que presenta la denuncia si se le dio trámite a su queja, o fue desestimada.
 - Instaurar el mecanismo que permita mantener informada a la persona denunciante del estado de la investigación durante su tramitación, garantizando la observancia de los derechos fundamentales del procedimiento administrativo.
 - Tomar las medidas necesarias para que entre el pedimento inicial formulado por el administrado/a y su resolución final medie un plazo prudencial que permita a la administración pública y sus órganos tramitar adecuadamente la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final.
 - Respetar los plazos establecidos para concluir un procedimiento disciplinario, o bien solicitar

las prórrogas en caso necesario, evitando por todos los medios una posible declaratoria de prescripción y así evitar la impunidad en relación con los hechos denunciados y, la consecuente revictimización de las personas afectadas, especialmente, si se trata de niños, niñas y adolescentes.

- Evitar tramitar por situación conflictiva denuncias que cuentan con los elementos suficientes para abrir una causa disciplinaria contra las o los funcionarios, o bien tramitar ambos procedimientos simultáneamente.
 - Analizar eventuales responsabilidades de las y los funcionarios en la prescripción de una causa, para que según corresponda se proceda a la apertura de un expediente disciplinario y sentar las responsabilidades correspondientes.
- d. Ante situaciones conflictivas:
 - Capacitar al personal docente y docente administrativo en materia de intervención y solución de situaciones conflictivas y la coordinación respectiva con las Direcciones Regionales.
 - A partir de la circular DM-3326-04-2007 de 10 de abril de 2007, "Manejo de situaciones conflictivas", emitir la normativa necesaria para la atención y solución de las situaciones conflictivas que se presentan en los centros educativos.
 - Establecer mecanismos de evaluación en la aplicación de este protocolo.

b. Infraestructura Educativa: ¿Dónde estudian nuestros niños, niñas y adolescentes?

A lo largo de su existencia, la Defensoría de los Habitantes ha evidenciado la ampliación en las brechas socio-económicas entre los distintos grupos del país, así como entre las comunidades del territorio nacional. Uno de los ámbitos en que esta brecha se visualiza con mayor claridad y no con menor preocupación, es precisamente en el ámbito educativo. Múltiples son los factores e indicadores que dan cuenta de las desiguales condiciones en que se desenvuelve el sistema educativo público y privado y lo que a mediano y largo plazo representan en nuestro país una situación de ese calibre.

A partir del logro histórico del país de contar con una educación gratuita y obligatoria, lo que nos mantiene por encima incluso de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas; durante muchos años se requirió ir aumentando la capacidad locativa conforme con la de-

manda requerida, siendo así que, actualmente, en casi todas las zonas del país existe un centro educativo.¹⁰

Si bien la ampliación de la cobertura representa un avance importante, exige de un esfuerzo mayor para proporcionar las condiciones materiales a los niños, niñas y adolescentes que ingresan cada año al sistema educativo, de forma que se garantice el lugar adecuado para estudiar bajo parámetros de seguridad, accesibilidad, disponibilidad de espacio y reducción de riesgos. Asimismo, se sabe que la calidad de la infraestructura educativa juega un rol fundamental en el desarrollo de los intereses y estímulos necesarios en el proceso enseñanza-aprendizaje, al tiempo que en muchos lugares del país, la escuela brinda servicios adicionales de atención de especial relevancia para fortalecer este proceso, como la alimentación y los espacios de juego y recreación.

“Desde nuestra labor institucional, el asunto de la infraestructura y las condiciones materiales en que se desarrolla el sistema educativo, es uno de los aspectos que con facilidad refleja la realidad de esta brecha entre la educación pública y la educación privada y su repercusión en los y las estudiantes. La calidad de la infraestructura física de todas las escuelas y colegios del país es uno de los asuntos que requiere ser abordado con urgencia. Los problemas que presenta -producto del rezago y olvido en que se vio sumida por muchos años- es un verdadero obstáculo para el pleno y efectivo goce del derecho a la educación. Afecta el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y también, la adaptabilidad y aceptabilidad de éste en su calidad.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

Por otro lado, diversos estudios universitarios han demostrado que el desorden y el aspecto físico del entorno son un determinante de las conductas sociales. Estas reacciones humanas demuestran que la calidad de los escenarios de convivencia, son determinantes en las actitudes positivas o negativas de la psique humana.¹¹

Desde esta perspectiva, cabe asociar la calidad de la infraestructura física de los centros educativos, con la gestión de los conflictos en lo interno de éstos y la permanencia de los y las estudiantes en el sistema. Esta problemática no es exclusiva de las zonas rurales o lejanas, aunque en ellas tiende a agravarse. Esta situación también se encuentra en la Gran Área Metropolitana.

Al respecto, vale mencionar algunos ejemplos de las quejas que al respecto recibe la Defensoría de los Habitantes y que apuntan a la gravedad de la situación. A saber:

¹⁰ “Costa Rica ha logrado universalizar el acceso a la educación primaria (la cobertura bruta promedio nacional es de 103.3%) aunque ciertamente no su conclusión. Pese a ello algunos de los datos cantonales revela algunas diferencias. Los valores más bajos de cobertura se presentan en San Pablo de Heredia, con 67% y en Goicoechea, Vásquez de Coronado y Alajuelita, con alrededor de 75%. La cobertura en secundaria está creciendo muy rápidamente y para el período 2004-2005 alcanzó un 73%”. UNICEF, Derechos de la Niñez y la Adolescencia. *Una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales*, Estado de la Nación, San José, 2006, pág. 17

¹¹ Tomado de LORI MONTGOMERY en http://seguridad.ainco.org.ar/folletos_y_publicaciones/ventanas_rotas_on_patrol_1e.htm

- *Se indica que dada la necesidad de un colegio en la comunidad de (...), se abrió uno, pero sin las instalaciones adecuadas para que los estudiantes reciban lecciones. Se señala que actualmente los estudiantes reciben las lecciones en el salón comunal, siendo que deben suspender clases y retirarse de dichas instalaciones para actividades en períodos de fiestas comunales. (Exp. N° 05818-2007)*

- *Los padre de familia de la Escuela (...) ese día no permitieron que el centro educativo abriera sus puertas lo anterior por el pésimo estado en que se encuentra la instalación eléctrica del lugar, situación que indican han gestionado ante la Dirección del centro educativo y otras dependencias del Ministerio de Educación (Exp. N° 11487-2007).*
- *El personal docente y administrativo de la Escuela (...) perteneciente al circuito (...), le solicita a la Defensoría de los Habitantes, interponer sus buenos oficios ante la situación que viven en dicha institución para el presente curso lectivo, al ser declarada la misma inhabitable. Al personal le preocupa la seguridad física de los niños y de las niñas que albergan esa escuela así como la seguridad misma del personal (Exp. N° 1569-2007-SI)*

De la investigación derivada en estos casos, se pudo corroborar que en la mayoría de esos centros prevalecía la descoordinación en la atención del asunto, la falta de previsión en las políticas de inversión para la mejora y construcción de edificios, la inexistencia de un plan para integrar medidas de accesibilidad, seguridad y calidad, así como dificultades en la evaluación técnica y el giro de recursos para atender las mejoras y/o nuevas construcciones requeridas.

Resulta aún más preocupante que ante la insistencia de la Defensoría para que se informe sobre el panorama real del problema, el Ministerio de Educación

ha manifestado ignorar el estado de la situación y no cuenta con un diagnóstico nacional de las necesidades físicas de los centros educativos de todo el país.¹²

La intervención de la Defensoría ha coadyuvado en la facilitación, en casos particulares, de la solución de los problemas o el seguimiento a las acciones necesarias para atenderlos con la urgencia que el caso demanda. Sin embargo, en este proceso se han notado vacíos relevantes tales como la falta de conocimiento sobre los trámites a seguir por parte de las Juntas de Educación, la inexistencia de una comunicación fluida entre éstos y el propio Ministerio de Educación. Además, la responsabilidad de detectar y determinar la veracidad y magnitud de las necesidades físicas, es del Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE), el cual no cuenta con capacidad logística y de recurso humano para cubrir la demanda nacional.

Preocupa a esta institución la falta de previsión en la materia y la lentitud de las soluciones teniendo en consideración que en algunas situaciones, los niños, niñas y adolescentes no solamente se educan en ambientes pedagógicamente adversos al proceso educativo, sino además en situaciones de riesgo personal, lo cual incluye al personal de estos centros educativos.

Dada la urgencia en el abordaje de la situación, cabe señalar las siguientes recomendaciones y retos por asumir:

1. Contar con un diagnóstico general sobre las condiciones actuales de la infraestructura educativa del país, según grado de antigüedad, vulnerabilidad y accesibilidad.
2. Elaborar con un plan nacional y el presupuesto necesario para el mejoramiento de la infraestructura educativa, que contemple acciones y proyectos de mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción, con la finalidad de garantizar la seguridad y la reducción de la vulnerabilidad de los centros educativos del país.
3. Revisar la legislación actual y los códigos de construcción de infraestructura física educativa, de las instituciones, los trámites y formas de plantear

las necesidades.

4. Capacitar a las Juntas de Educación en temas como la solicitud y manejo de recursos, la detección de vulnerabilidades y posibles riesgos en los centros educativos.

Para el presente curso lectivo, se inició una investigación sobre la deficiencia en la calidad y cantidad de pupitres, especialmente en cuanto a la relación de apoyo que suministra el Ministerio de Justicia y Gracia al Ministerio de Educación Pública en la fabricación y dotación de este mobiliario escolar. De la información que hasta el momento se ha suministrado, se evidencian razones de orden burocrático y no económico en la provisión de los pupitres. Se comprueba que existe la capacidad financiera para comprar y la capacidad productiva para elaborarlos; sin embargo, el problema radica en la insistencia de contar con mecanismos de orden administrativo complicados y repetitivos para girar las órdenes de compra, lo que implica que la adquisición de materiales y la producción nunca están a la altura de las necesidades anuales de los centros educativos.

Cada año, se aprueba un convenio entre ambas instituciones para autorizar la orden de compra para fabricar los pupitres, trámite que se hace engorroso y retrasa las gestiones administrativas. Al respecto, con motivo de la aprobación del convenio de este año, la Contraloría General de la República señaló que *“Para futuras gestiones de igual naturaleza a la presente deberá valorarse si se establece la relación contractual con posibilidad de prórrogas, en cuyo caso solamente sería sometido a referendo el convenio original no así las prórrogas facultativas que acuerdan las partes”*.¹³ La puesta en práctica de lo señalado por el ente contralor evitaría la demora en la solicitud, compra y entrega de los pupitres. Corresponde fiscalizar que se ejecute.

c. AVANCEMOS. ¿Avance real hacia el reforzamiento de la Doctrina de la Protección Integral dentro de las políticas públicas?

En el Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2006-2007, se desarrolla un capítulo sobre los aciertos y vacíos que han posibilitado o limitado la aplicación del Derecho a la Educación, con el fin de instar su efectivo cumplimiento. Se señaló, como uno de los problemas que atraviesa la Educación costarricense, la dificultad para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los y las adolescentes. Se apuntó que conforme avanzan los ciclos educativos, la cobertura disminuye, problema que se agudiza en la Educación Diversificada donde se manejan niveles

¹² Recientemente los medios de comunicación señalan que, según estimaciones del MEP, en las escuelas y colegios públicos faltan 4.700 aulas. Se indica, además, que son necesarios 13.000 pupitres para cubrir el déficit. En cuanto a laboratorios de informática, hay 700 centros educativos esperando uno, pero solo se construyen 30 cada año. El MEP ha dicho que necesita unos 90.000 millones para satisfacer todas las necesidades de infraestructura. Periódico La Nación, Educadores se las ingenian para suplir faltante de aulas. Déficit de salones de clase en escuelas y colegios se acerca a 5.000, 21 de mayo de 2008.

¹³ Oficio DCA-14920 8 de mayo 2007, de parte de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República.

de un 43,4% de escolaridad. También se indicó que en el tercer ciclo y la educación diversificada la “expulsión” ronda el 12,5% anual, así como que el sistema educativo excluyó a 40.842 adolescentes durante el 2005 y apenas el 29,1% de las personas menores de edad que ingresaron en I y II ciclos de la Enseñanza General Básica once años antes, logró completar la secundaria.

“La Defensoría de los Habitantes, considera que si bien este programa va encaminado a posibilitar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los/as adolescentes y a ofrecer ciertas condiciones de adaptabilidad conforme con sus necesidades económicas particulares, la iniciativa carece de una visión de protección integral. Este referente la hace proclive a encontrarse enmarcada dentro de la doctrina de la situación irregular, lo cual se evidencia en los esfuerzos dirigidos para atender de manera focalizada y puntual a un sector de la población adolescente, basado exclusivamente en su situación de pobreza, lo que no agota las situaciones de vulnerabilidad en que se inserta esta población, como también deja al descubierto un sector importante de la población menor de edad que abandona el sistema por otras causas, entre ellas, la ausencia de condiciones apropiadas y de metodologías que sean atractivas y motiven al educando para permanecer en el sistema.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008

Estos datos se complementan con los de la última Encuesta Nacional de Hogares, donde se señala, que en el quintil de ingresos más altos, un 94% de los/as adolescentes asisten a la secundaria, mientras que en el quintil más pobre asiste el 69%. Además se indica que solo el 39% del total de adolescentes mayores de 15 años completan el tercer ciclo, proporción que se incrementa en un 80% en el quintil más rico y cae a un dramático 13% en el quintil más pobre.¹⁴

En este sentido, con gran expectativa, se recibió el anuncio que hizo el Gobierno de la República en el año 2006, sobre el inicio del programa AVANCEMOS¹⁵, como parte de las acciones incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En el informe de Defensoría 2006-2007 se señaló que uno de los problemas que presentaba el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el reciente Programa AVANCEMOS, respondía a la dilación en la asignación de la beca o subsidio para las/os estudiantes o para la familia.

Por considerar que este programa gubernamental es de especial relevancia en la atención a la necesidad de reducir los niveles de exclusión que presenta nuestro sistema educativo, la Defensoría de los Habitantes

ha dado seguimiento al desarrollo del Programa Avancemos.

AVANCEMOS es un programa social de carácter selectivo y consiste en una transferencia monetaria que se entrega -de manera condicionada- a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres, con edades entre 12 y 21 años, con el fin de promover que se mantengan y concluyan la educación general básica y diversificada.

Se indica además, que su objetivo principal, es promover el mantenimiento en el sistema educativo formal de adolescentes pertenecientes a familias en condiciones de pobreza, brindando a los grupos beneficiarios un ingreso adicional que permita el mantenimiento de los adoles-

centes en el sistema educativo. La población meta del Programa Avancemos es de 130 mil adolescentes que deben permanecer en el sistema educativo, población meta que se ha aumentado significativamente.

El programa tiene tres componentes principales: **Transferencia monetaria** que dio inicio en junio de 2006, por medio de las unidades ejecutoras del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y FONABE. **Incentivo para el ahorro y Apoyo a la oferta educativa y formativa.** Estos dos últimos, con un inicio programado para el 2008, a partir de la presentación de una oferta complementaria por parte del Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Secretaría Técnica del Programa Avancemos.

Se indica que para ser beneficiario del programa los/as adolescentes deben estar matriculados/as en el sistema educativo formal en el III ciclo de la Enseñanza General Básica o Diversificada, en cualquiera de sus modalidades. Y las familias deben suscribir un documento en el que adquieren el compromiso de apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los/as adolescentes en el centro educativo así como que aprueben el curso lectivo y destinar las transferencias monetarias para el mejoramiento de las condiciones de vida familiar.

La transferencia es escalonada y aumenta de conformidad con el año cursado, según se indica, como incentivo de éxito o aprovechamiento educativo. Los

¹⁴ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Folleto Informativo # 1 Programa Interinstitucional AVANCEMOS, primera edición, San José, Costa Rica, 2007, pág.5.

¹⁵ AVANCEMOS surge como un programa interinstitucional creado el 19 de mayo de 2006 por la Administración Arias Sánchez 2006-2010 (Decreto Ejecutivo N°33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH), bajo la coordinación del Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza.

montos van desde los ¢15.000 colones en séptimo año hasta ¢50.000 en duodécimo.¹⁶

Igual que el año anterior, persiste la preocupación en relación con la tardanza en el otorgamiento del subsidio¹⁷. Se tiene conocimiento que en algunos casos, durante el año 2007 a pesar de que la solicitud se presentó en tiempo -inicio del curso lectivo- se hizo efectiva hasta el último trimestre de 2007.¹⁸ Asimismo, los medios de comunicación informaron que para finales de abril del presente año, 30 mil estudiantes no habían recibido el subsidio¹⁹. Situación que se agrava por no ser retroactivo a la fecha de presentación de la solicitud o coincidente con la fecha de inicio de curso lectivo, esto debido a que uno de los requisitos para el otorgamiento de la ayuda estatal es que el/la estudiante esté matriculado/a, situación que demanda de los padres y madres una inversión que posiblemente no será retribuida si la ayuda se retrasa tantos meses.

Los procedimientos y controles que tienen las entidades ejecutoras del programa AVANCEMOS: IMAS y FONABE para el otorgamiento del mismo beneficio, son distintos y pareciera que no se mantiene una base de datos en común, según palabras de la Viceministra de Vivienda y Lucha contra la Pobreza, Ana Isabel García "...Es lógico e inevitable que haya casos duplicados, porque una mamá tocará todas las puertas, mandará cartas al comité de becas, al IMAS, al diputado y al Ministro para que ayuden a su hijo a estudiar...".²⁰ En las últimas noticias se habla de 5000 casos de becas duplicadas en ambos programas.²¹ Es necesario que estas situaciones se corrijan a la mayor brevedad.

Al respecto, se coincide con los argumentos y observaciones planteadas en el informe DFOE-SOC-17-2008 de la Contraloría General de la República titulado "Sobre el diseño y ejecución del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada denominado AVANCEMOS" de fecha 8 de abril de 2008. En ese documento se evalúa el diseño, ejecución seguimiento y evaluación de dicho programa durante el periodo

comprendido entre el 8 de mayo de 2006 y el 31 de diciembre de 2007.

Se indica, en lo que interesa, lo siguiente: "...se determinó que el programa "Avancemos" tuvo cambios de diseño entre su fase piloto, julio-diciembre 2006 y el primer año de operación, 2007. Los cambios fueron: ampliación de la definición de la población objetivo (en edad, condición socioeconómica y su criterio de medición y el requisito de tres años aprobados en el sistema educativo nacional), reducción de las corresponsabilidades de la población beneficiaria e incorporación del Fondo Nacional de Becas (FONABE), como entidad ejecutora del primer componente del Programa, junto con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). No obstante, el FONABE ejecuta el programa Avancemos con la estructura operativa para administrar becas para estudiantes, en particular, entrega el subsidio que es para la familia, al estudiante (el IMAS lo hace a través de la madre o representante legal) y no cuenta con un sistema de información de las familias beneficiarias, con lo cual, no se conocen las características de una parte de la población beneficiaria, lo que dificulta el avance hacia una gestión más articulada de los distintos programas sociales y una atención más integral y adecuada a las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

(...)Una de las consecuencias del citado cambio es que la meta de cobertura de 130.000 estudiantes, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, queda invalidada, ya que la magnitud de la actual población objetivo del Programa se estima en al menos 310.000 personas entre 12 y 21 años en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Asimismo, las relaciones de coordinación entre los entes participantes tuvieron deficiencias en el período evaluado, en particular, entre las gerencias regionales del IMAS y los colegios, así como, entre FONABE y los comités de becas de los colegios.

El seguimiento y la evaluación que se han aplicado al programa Avancemos hasta la fecha, aún no contemplan aspectos cualitativos relevantes del producto que entrega el Programa y menos aún, sus efectos de corto plazo, como el mantenimiento y la reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo y la mejora en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias; ya que solo informan sobre la cantidad de población beneficiada a diferentes fechas de corte. En relación con los efectos de mediano plazo y del impacto no se han diseñado las evalua-

16 Datos del segundo semestre de 2007.

17 Periódico La Prensa Libre, "30 mil estudiantes sin recibir becas de AVANCEMOS", martes 22 de abril de 2008.

18 Expedientes N°02410-2007-SI-DHR y N°14168-2007-DHR.

19 Periódico La Prensa Libre, "30 mil estudiantes sin recibir becas de AVANCEMOS", martes 22 de abril de 2008.

20 Periódico La Nación, Contraloría detecta 5000 becas duplicadas de AVANCEMOS, lunes 21 de abril de 2008.

21 "...El informe determinó que 5132 jóvenes obtuvieron el beneficio de forma simultánea en las dos oficinas que entregan becas de AVANCEMOS: el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Las primeras 2000 becas duplicadas se reportaron en abril de 2007 y las 3132 becas restantes entre mayo e inicios de diciembre del mismo año..." La Nación", ídem.

ciones, con lo cual, no se ha recopilado la información sobre la situación de las familias antes del inicio del Programa, ni se han definido los grupos de control, por lo que, es urgente iniciar de inmediato estas tareas para realizar una evaluación de impacto apegada a los criterios que establece la técnica...” Lo resaltado no corresponde al original.

En ese sentido, la Contraloría considera imprescindible que el ente rector del sector social y lucha contra la pobreza y los entes ejecutores del programa emitan la reglamentación que ajuste la operación de FONABE, para que dicho ente ejecute el programa Avancemos en los términos no de un programa tradicional de becas, sino de una Transferencia Monetaria Condicionada para las familias; se implementen evaluaciones periódicas, que en un corto plazo, permitan medir el grado de logro de los objetivos a nivel de productos y efectos del Programa y que en el 2009 permitan contar con una evaluación de impacto; y además, se revise y adapte la meta de cobertura del programa Avancemos establecida en el PND 2006-2010 a la luz de la actual definición de la población objetivo, entre otros aspectos.

“Además, otro de los problemas en cuanto a condiciones materiales que presenta el sistema educativo, se relaciona con la calidad y cantidad de los pupitres. A principios de cada año lectivo, es común escuchar el déficit de pupitres con que se inicia el ciclo en la mayoría de los centros educativos públicos del país.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

... las diferencias de las regiones educativas y se aplicaban pruebas diferenciadas. Hoy se cuestiona que las condiciones educativas, sociales y económicas en que se aplican actualmente las pruebas de bachillerato, permitan mejorar la calidad de la educación y elevar el nivel de logro académico.

Por estar muy relacionado con este punto, cabe recordar que desde hace unos años, la Defensoría de los Habitantes señaló la necesidad de realizar de manera correcta la aplicación de adecuaciones curriculares a estudiantes con necesidades educativas especiales en las pruebas nacionales. Sobre este tema, la Defensoría de los Habitantes en el informe 2002-2003 indicó: “... la Defensoría apoya cualquier estrategia de evaluación nacional y de control de calidad del sistema educativo, siempre y cuando respete la diversidad cultural y personal del educando. Sin embargo, desde la perspectiva de las necesidades educativas especiales asociadas o no con la discapacidad, las pruebas nacionales, tal y como están concebidas en la actualidad, distan mucho de contribuir con la formación integral del educando, que es justamente uno de los objetivos de estas pruebas, según lo establecido en el artículo 96 del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes...”

La Defensoría de los Habitantes se compromete a dar seguimiento al avance y cumplimiento de las disposiciones emanadas por la Contraloría General de la República en su informe, dirigidas al Ministro rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Viceministra de Desarrollo Social, Secretaría Técnica del Programa Avancemos, Presidente Ejecutivo del IMAS, Junta Directiva de FONABE, Subgerente de Desarrollo Social del IMAS y al Director Ejecutivo del FONABE.²²

d. Pruebas nacionales: iguales pero diferentes.

Cuando las pruebas nacionales se implementaron por primera vez²³, respondieron a una realidad distinta a

Durante el período 2006 y 2007, el Ministerio de Educación Pública anunció la eliminación de las pruebas de sexto grado y noveno año. En esa oportunidad la Defensoría avaló la decisión tomada por el Consejo Superior de Educación, por los argumentos expuestos al indicar “...Que las pruebas nacionales de conclusión del tercer ciclo de la educación general básica- al igual que ocurría con las pruebas nacionales de conclusión de segundo ciclo- presentan una serie de problemas de concepto y aplicación que limitan su utilidad como instrumento de evaluación y promoción de la calidad...”²⁴. Esta decisión fue apoyada por la

se restablecen y se han venido aplicando ininterrumpidamente hasta la fecha.

²⁴ Se indicó, además, “...Sus resultados no son comparables, en el tiempo ni permiten tampoco, una valoración internacional de la calidad de nuestra educación. (...)3. Que en particular, el alto peso que tiene la prueba de noveno para la aprobación del tercer ciclo de la educación general básica-junto al peso de las notas de séptimo y octavo- parecen resultar en un alto desinterés tanto por parte de los docentes, como de los propios estudiantes en el estudio riguroso de la materia propia de noveno, cuyas notas pesan muy poco para la aprobación de tercer ciclo...De esta forma, sin que podamos decir que sean el único factor involucrado, si es claro que los problemas vinculados a estas pruebas se reflejan en los altos índices de reprobación, repetición y deserción que se presentan en el paso

²² DNA-0034-08 de fecha 25 de abril de 2008, en el que la Defensoría de los Habitantes solicita al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, rector de la materia, brindar un informe periódico del avance de cumplimiento de las disposiciones de la Contraloría, en coordinación con las instituciones responsables, tomando como base las fechas de cumplimiento que se adjuntan en cronograma.

²³ Se aplicaron en forma continua de 1954 hasta 1973. Fueron suspendidas en 1974 argumentándose que el examen era obsoleto porque no cumplía con las expectativas de la ciudadanía costarricense y se había convertido en un fin en sí mismo. En diciembre de 1988

Defensoría y ya en el informe de labores 2006-2007 –antes de que se anunciara la eliminación- se había manifestado recomendando el análisis de la viabilidad de continuar aplicando las pruebas referidas porque no contribuían a mejorar la calidad de la educación y estimulaban en cambio, la exclusión y expulsión de las y los estudiantes.

Ante los acontecimientos de los últimos días, relacionados con la solicitud presentada por los y las estudiantes de undécimo año ante el Ministerio de Educación Pública para la eliminación de las Pruebas Nacionales, la Defensoría de los Habitantes reitera la necesidad que se continúe aplicando instrumentos con carácter evaluativo y promocional que contribuyan a mejorar la calidad del sistema educativo. No obstante, mantiene su posición en cuanto a que el Estado en general y el Ministerio de Educación en particular, deben garantizar a las y los educandos el derecho a recibir una educación inclusiva de calidad y en igualdad de oportunidades, así como la utilización de instrumentos que midan el desarrollo de potencialidades de forma integral; avanzando hacia modelos de evaluación que enfatizan en el aprendizaje de alto nivel que propicien la capacidad de análisis y no la memorización, de modo que a objetivos claros y sencillos.

Entre los datos incluidos en el informe anual de la Defensoría del período 2006-2007, respecto del estado de la educación en el país, vale recordar que a pesar de que la promoción en pruebas nacionales se ha mantenido estable, el porcentaje de promoción en secundaria continúa siendo muy bajo. Para el 2006, se indicaba que en la promoción de Bachillerato de Educación Diversificada del 2006, se aplicaron 48.044 pruebas nacionales, las cuales fueron aprobadas por 18.960 estudiantes, para un porcentaje de promoción de 62.16%. En relación con la promoción del Tercer Ciclo de la Educación General Básica, de las 57.219 pruebas aplicadas, aprobaron 27.882, para una promoción de 48.73%.²⁵

Estos resultados son multicausales y derivan de situaciones complejas de diversa índole, entre las cuales no puede dejar mencionarse la desigualdad en las oportunidades entre los y las estudiantes y entre los centros educativos del país. A modo de referencia, valga tan sólo mencionar:

- Nombramiento de personal por inopia en materias como inglés, matemática, química, entre otras.

de noveno año del tercer ciclo de la educación general básica, al décimo año de la educación diversificada...” Acuerdo del Consejo Superior de Educación, número 02-01-08 de fecha 13 de diciembre de 2007.

25 Ibidem.

- Atrasos en los nombramientos del personal de escuela y colegios que el año pasado, por lo menos, se extendieron hasta junio, en lo que va del presente año persisten las quejas de faltante de docentes en niveles como quintos años.²⁶
- Escuelas y colegios que no cuentan con infraestructura, material didáctico básico para recibir las lecciones.²⁷
- Instituciones donde hay un docente que imparte varios grados y materias.
- Grandes diferencias en cuanto a la oferta educativa de escuelas y colegios del país. Instituciones donde no se da inglés y otras materias especiales o bien, el número se reduce a unas cuantas lecciones, aunado a la contratación de personal que no cumple con los requisitos mínimos.²⁸
- situación económica que afecta el desempeño de los/as estudiantes y difícil acceso a las becas sea por FONABE o subsidios del Programa Avancemos.
- Incapacidad de solventar situaciones conflictivas que afectan el normal desempeño de la institución educativa, entre otras.

Este año, la Defensoría de los Habitantes acogió para su estudio la solicitud de intervención planteada por una habitante²⁹ en cuanto a la pertinencia en la aplicación de las pruebas nacionales de bachillerato, la cual se encuentra en trámite. En este caso se procedió a solicitar al Consejo Superior de Educación y al Ministro de Educación un informe para que se pronunciaran sobre dos aspectos:

1. Si se han conocido las recomendaciones del documento elaborado por la Universidad de Costa Rica y entregado al Consejo Superior de Educación, a su solicitud, en marzo de 2006, titulado **“Informe Final de Evaluación de las Pruebas Nacionales de Bachillerato de la Educación Formal”**.
2. ¿Qué razones fundamentan continuar con la aplicación de las Pruebas Nacionales de Bachillerato, luego de la eliminación de las pruebas de sexto

26 Expedientes 18502- 2008 DHR y expediente 18504-2008 DHR
27 “(...) Como ya se ha señalado, la mayoría de los preescolares, escuelas y colegios públicos del país atraviesan una crítica situación debido a las carencias y necesidades en infraestructura, mobiliario y materiales. Según datos del MEP en el 2004 se necesitaban en primaria: 2.356 aulas, 796 comedores, 576 bibliotecas, 7.705 pizarras y en secundaria: 1.436 aulas, 128 comedores 148 bibliotecas y 1578 pizarras”. Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2006-2007 p. 8

28 Expedientes 18735-26-2004-QJ y 21014-26-2006 QJ

29 Expediente SI-17274-2008

y noveno años?

En el informe presentado por el Consejo Superior de Educación, se señala que desde el 2005 se ha venido realizando un proceso de análisis exhaustivo de las pruebas nacionales desde sus propósitos, logros y limitaciones, llevando a cabo diferentes acciones para contar con los insumos necesarios para la toma de decisiones. Entre estas acciones se señalan: 1) La realización de una investigación con el propósito general de realizar una evaluación formativa y externa de las Pruebas Nacionales de Bachillerato de la Educación Formal. 2) Estudio acerca de la validez predictiva de las pruebas de tercer ciclo para las pruebas de bachillerato. 3) Conocer y analizar modelos de otros países. 4) Otros procesos de investigación y análisis que provocaron el acuerdo 02-42-07, que en lo que interesa, señala “...Mantener y consolidar las pruebas nacionales de bachillerato en la enseñanza media como pruebas censales y con incidencia en la promoción de estudiantes; es decir, con un carácter de certificación- promediadas con las notas finales en las asignaturas evaluadas- de la conclusión de la Educación Media. Fortalecer estas pruebas en el sentido en que se haya indicado en las evaluaciones disponibles, consolidando el banco de ítemes y perfeccionando los criterios necesarios para que se eleve la validez y la confiabilidad del bachillerato y se garantice la comparabilidad en el tiempo de sus resultados (...)” ... Dado que las pruebas de LLECE, PISA y TIMMS³⁰ se realizan cada tres o cuatro años, la aplicación de las pruebas nacionales de sexto y noveno año- de carácter diagnóstico y muestral- podrá intercalarse con la aplicación de esas otras pruebas internacionales. Las pruebas de bachillerato- dado su carácter certificadorio y censal- deberán seguir aplicándose todos los años. De esta manera, el sistema educativo costarricense estará avanzando hacia un sistema de evaluación más robusto y completo, que permita tanto el diagnóstico nacional como la comparación internacional, ambos necesarios para fomentar la continua mejora de la calidad y equidad educativa...” De lo anterior, se desprenden los compromisos y acciones que fortalecen no solo a las pruebas nacionales, sino la calidad de la educación.³¹

Mediante el oficio DVM-1116-2008 de fecha 10 de abril de 2008, la Viceministra académica del MEP, menciona que entre las razones que fundamentan la decisión de continuar con las Pruebas Nacionales de Bachillerato está el informe de la U.C.R que valida en general las pruebas y el estudio publicado por la PREAL en julio de 2007 sobre el tipo de pruebas en la

región latinoamericana. En estos estudios se concluye que las pruebas de certificación de la calidad de los aprendizajes al finalizar la educación formal, tienden a elevar la calidad educativa y la promoción estudiantil.

Asimismo, adjunta el informe de cumplimiento de las recomendaciones del Informe Final de la Evaluación Externa de las Pruebas Nacionales de Bachillerato de la Educación Formal. 2007-2010, indicando que en dos meses se hará un nuevo informe para el Consejo Superior de Educación. Sin embargo, pese a que el equipo evaluador recomendó mantener y fortalecer las Pruebas de Bachillerato en tres dimensiones: 1) Político-educativo, 2) Técnico-metodológico y 3) Técnico-administrativo, no se evidencia avances sustantivos en el cumplimiento de esas recomendaciones que se suponían de cumplimiento inmediato; lo cual vulnera los derechos de la población estudiantil.

Por considerar la naturaleza técnica y especializada, así como el reconocimiento que de este estudio hacen las autoridades educativas, se considera pertinente señalar algunas de las conclusiones del informe elaborado por la Universidad de Costa Rica titulado “Informe Final de la Evaluación Externa de las Pruebas Nacionales de Bachillerato de la Educación Formal” a partir de las cuales deriva la preocupación a esta Defensoría la afectación sobre la validez y la confiabilidad de las Pruebas Nacionales de Bachillerato. En lo conducente se señala:

1. Se encontró que los objetivos que persiguen las Pruebas Nacionales no se cumplen plenamente; por lo que se recomendó hacer una consulta nacional para revisar y actualizar los fines de la educación costarricense, revisar los objetivos generales de ese instrumento de evaluación nacional, así como definir sus objetivos específicos. Elaborar un plan de acción, utilizando los resultados de las pruebas para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje. Al revisar el cronograma de cumplimiento que remite el Ministerio de Educación Pública a la Defensoría de los Habitantes³², no se evidencia progreso alguno en el cumplimiento de las recomendaciones apuntadas.
2. El marco teórico de referencia no parece ser dominado por todos los profesionales que elaboran y validan las pruebas, con la debida e igualitaria profundidad.
3. La calificación de las pruebas con escala a 100 puntos es débil teóricamente, pues esa escala es inconsistente con la interpretación de resultados postulada por la teoría clásica. El modelo referido a normas, que se infiere utiliza la Dirección de Control

³⁰ Las siglas se refieren a pruebas internacionales de prestigio mundial que permiten comparar las fortalezas y debilidades del sistema educativo costarricense con las de otros países.

³¹ Oficio S.E.96-08 del 7 de abril de 2008 remitido por la Secretaria General del Consejo Superior de Educación.

³² Oficio DVM-1116-2008 del 10 de abril 2008, suscrito por la Viceministra Académica del Ministerio de Educación Pública.

de Calidad (DCC), para la construcción, validación y calificación de las pruebas es insuficiente como marco de referencia para la interpretación de los resultados.

4. En términos de dificultades de las pruebas, entendida ésta en el sentido psicométrico clásico (proporción de respuestas correctas), son considerables las diferencias de dificultad promedio que presentan entre sí las pruebas según asignatura para un mismo año y también de un año a otro en la misma asignatura. La dificultad, en vez de ser un parámetro establecido para guiar la construcción y validación de las pruebas, resulta ser, entonces, una variable poco controlada en el proceso.

Se recomendó tomar los estándares nacionales de la educación secundaria académica como referente para las pruebas. Realizar estudios entre las oportunidades de aprendizaje y rendimiento de las pruebas; tomar acciones políticas-educativas para mejorar el programa de pruebas nacionales. Así también, realizar una reforma curricular de la educación diversificada en la que se considere la posibilidad de ampliar las necesidades y consecuentemente diversificar las pruebas de bachillerato, según modalidades. El cronograma enviado por el MEP, no muestra avance en ninguna de estas cuatro recomendaciones.

“No está en discusión si las pruebas de certificación de la calidad de los aprendizajes tienden a elevar la calidad educativa y la promoción estudiantil. El asunto medular es sobre las condiciones en las que se brinda el proceso de enseñanza aprendizaje; si son aptas y si se producen en igualdad de condiciones de manera que no coloque a los y las estudiantes en condiciones no equitativas.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

5. Recomienda darle prioridad necesaria al mejoramiento del proceso fundamental de validación de las pruebas, tomando medidas políticas administrativas como las siguientes:

- a. Contar con los jueces, en número adecuado que cumplan con los perfiles adecuados para realizar el proceso de validación.
- b. Fundamentar las decisiones técnicas para el mejoramiento de ítemes.
- c. Brindar el apoyo necesario para que la DCC culmine pronta y apropiadamente el proceso de creación de un banco de ítemes y ponerlo en funcionamiento para la construcción y ensamble de las pruebas. Según el cronograma, en el 2008 se aumentó el monto para pagar la construcción de

ítemes en \$500 y \$200 para la validación. El crecimiento del banco aumentará un 10 % por año. A pesar de evidenciarse progreso, este es escaso y lento.

6. En el MEP se encontraron deficiencias en los recursos humanos, tecnológicos, económicos y de infraestructura empleados en las Pruebas Nacionales de Bachillerato.

7. La DCC carece de suficientes recursos económicos, humanos y tecnológicos que le permita cumplir de manera óptima todo el proceso –confección, validación, aplicación y revisión– de Pruebas Nacionales de Bachillerato. Se recomienda proporcionar a la DCC, la infraestructura apropiada para desarrollar sus funciones, con condiciones óptimas para el trabajo y de seguridad para las pruebas. Según el cronograma no se evidencia avance.

8. Aproximadamente la mitad del personal técnico-académico actual no cuenta con la preparación idónea de la enseñanza de su especialidad para laborar en una tarea de tanta responsabilidad, como es la elaboración de las pruebas de conocimiento de tan alta incidencia para los/as estudiantes. El equipo evaluador considera que el grado mínimo que se debe exigir para quienes elaboren las pruebas es de licenciado en la enseñanza de su especialidad. Ese informe recomienda, solicitar al Servicio Civil Docente la definición de una categoría del puesto evaluador, que incluya la definición de funciones y el perfil de profesional del funcionario/a de la DCC que elabora, valida, e interpreta los resultados de las Pruebas de Bachillerato. Recomienda en el 2007, promover la realización de concursos de antecedentes para llenar estos puestos profesionales. Tampoco se evidencian avances.

9. En la prueba de Educación Cívica no solo afecta que tenga 60 ítemes, sino también la baja discriminación promedio que presentan estos, relativa al promedio de las discriminaciones de las otras pruebas. Este informe recomienda estudiar la posibilidad de sustituir esta prueba por otro tipo de medición que considere el carácter formativo de la asignatura. Llama la atención a la Defensoría de los Habitantes que sobre este punto medular, el cronograma de cumplimiento enviado por el MEP no muestra avance alguno.

10. Con respecto de la evaluación de la asignatura de Matemática, los estudios efectuados en las universidades estatales señalan deficiencias y limitaciones de las pruebas en cuanto al formato y sugieren el uso de preguntas de desarrollo; también identifican contradicciones en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizaje y además, deficiencias respecto del contenido de los temarios y sin

dominio por parte de los/as estudiantes.

11. En relación con la prueba de español, se recomienda revisar, con la participación de especialistas externos al MEP, la ponderación del 50% que tiene actualmente la producción textual en la calificación total de la prueba en esta asignatura.

La preocupación de la Defensoría radica en el hecho que las Pruebas Nacionales no están midiendo el desempeño y los logros alcanzados por el/la estudiante durante el proceso de enseñanza aprendizaje; considerando su esfuerzo, capacidad y tampoco las condiciones sobre una base equitativa.

Los resultados del informe de la U.C.R. son el reflejo de las carencias y desigualdades en que se desarrolla el proceso educativo y la evaluación del/la estudiante desde hace algún tiempo. No es correcto que por vacíos en el sistema se afecte a la población escolarizada aplicando pruebas estandarizadas, sin detenerse a analizar si sus fallas influyen o no en la población menor de edad, en términos académicos, sea directa o indirectamente.

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL) en su informe Número 38 **“Los costos de las evaluaciones de aprendizaje en América Latina”** indica que *“... Los países deben reconocer que medir resultados en educación mediante evaluaciones no es un asunto simple... la toma de decisiones sobre las evaluaciones empieza por la identificación y selección de metas de aprendizaje y otros objetivos relevantes, la identificación de actores interesados claves y la búsqueda de su interés y apoyo, y el reconocimiento de limitaciones reales en términos de recursos humanos y costos. Luego de considerar todas esas cuestiones, los encargados de la toma de decisiones necesitarán hacer y aceptar un balance de ventajas y desventajas relativas (trade-offs) sobre una amplia variedad de parámetros...”*³³ que permitirá decidir por ejemplo si tomar muestras o aplicar pruebas en forma censal. Debe, por tanto, analizarse si realmente se cuenta con una base sólida que permita realizar este proceso en condiciones adecuadas y equitativas o, por el contrario; implementarse mecanismos que permitan evaluar el desempeño de los y las estudiantes de una forma más individualizada y contextualizada, mientras se cumplen las recomendaciones indicadas.

Sobre el tema, la Defensoría de los Habitantes, puntualmente considera necesario recomendar al Consejo

Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública lo siguiente:

1. Tomar las acciones pertinentes para que el cronograma sobre la ejecución de las recomendaciones del informe “Evaluación Externa de las Pruebas Nacionales de Bachillerato de Educación Media” contemple fechas de cumplimiento conforme con la urgencia y prioridad de su ejecución, de corto, mediano y largo plazo.
2. Llevar a cabo un análisis profundo que permita determinar, luego de un balance de ventajas y desventajas, la pertinencia de aplicar las pruebas de bachillerato con carácter censal y promocional, en las condiciones que actualmente caracterizan a la educación costarricense.
3. Revisar la posibilidad de aumentar el valor de la nota de presentación de bachillerato que corresponde a las promedios obtenidos durante décimo y los dos primeros trimestres de undécimo y disminuir el valor asignado al examen, con el fin de que se de un mayor reconocimiento al esfuerzo realizado durante esos años cada estudiante.
4. Diseñar un proceso de difusión de resultados de manera que puedan ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones y alcancen un alto impacto sobre el aprendizaje y el rendimiento escolar.

La educación costarricense está ante la encrucijada de mantenerse tal y como está con un alto grado de probabilidad de aumentar los niveles de fracaso escolar, o plantearse desafíos que posibiliten el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes del país al disfrute del derecho a la educación en todas sus dimensiones. Estos desafíos ya han sido planteados por distintos actores de la sociedad comprometidos con el fortalecimiento del derecho a la educación, entre ellos se destacan: la universalización de la cobertura en preescolar y secundaria, reducir la reprobación y mejorar la eficiencia y calidad del sistema educativo, retener a los y las estudiantes en el sistema educativo, ampliar la inversión en la educación, mejorar las condiciones de infraestructura y recursos para estudiantes y docentes, así como la calificación y formación del profesorado. Se requiere también mejorar la rectoría del sector y su sistema de monitoreo y la evaluación del proceso, así como la innovación y la investigación educativas, entre otros.

Es en este contexto la Defensoría, ha sido enfática al defender que al estudiantado se le brinde una educación de calidad que le permita competir y enfrentar los retos que presenta la sociedad actual y la inserción en un mundo globalizado. Que a los y las estudiantes debe exigírsele compromiso, esfuerzo y que debe ser el primer convencido de la importancia de recibir una

³³ Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL), Los costos de las evaluaciones de aprendizaje en América Latina, Informe Número 38, marzo 2008. p.10.

educación de calidad, pero para ello debe contarse con profesionales preparados que faciliten el proceso de enseñanza aprendizaje y que los programas y las metodologías respondan a los enfoques actuales en materia educativa, etc.

Se apoya que el país propicie la competencia internacional con la aplicación de las pruebas PISA y TIMMS, razón de mayor peso por la cual deben tomarse medidas urgentes para que a los niños, niñas y adolescentes se les garantice su derecho pleno a la educación. Pero también es el momento de hacer un alto y analizar las causas que tienen al sistema educativo costarricense sumido en un importante letargo y que permite que día con día, cientos de estudiantes abandonen las aulas.

La Defensoría de los Habitantes tiene un compromiso con los niños, niñas, adolescentes y demás personas que forman parte del sistema educativo costarricense. Tanto en la labor de promoción y defensa de derechos se propicia el respeto, garantía y plena eficacia del Derecho a la Educación. Por ello, la Defensoría se mantendrá vigilante de las acciones y decisiones que adopten las autoridades educativas en cuanto al desarrollo de las pruebas nacionales de bachillerato.

2. Derecho a la Salud en un país pequeño con grandes desigualdades: la desnutrición infantil es un problema de todos.

El mundo actual se asemeja a un prisma con varias aristas y refleja realidades muy distintas; en el ámbito social se encuentran países con un alto grado de pobreza y desnutrición, que contrastan diametralmente con otros que presentan índices elevados de sobrepeso e inadecuada utilización de recursos alimentarios.

Costa Rica, a pesar de ser un país pequeño, no está exento de replicar este panorama. Se cuenta con unos sectores más vulnerables que otros, en gran medida por las condiciones económicas, sociales, culturales en que se desarrollan, poniéndose en evidencia dicotomías odiosas. Mientras que la obesidad y la malnutrición se señalan como amenazas para la niñez y la adolescencia urbana, la desnutrición sigue siendo un reto para la población urbano marginal e indígena.³⁴

³⁴ La Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, señala que "A pesar de que no hay información reciente sobre desnutrición infantil a nivel nacional, las cifras que generan los programas de alimentación complementaria y los reportes de declaración obligatoria sobre desnutrición moderada y severa, reflejan que los cantones con más rezago social son los que muestran la mayor cantidad de niños desnutridos y las muertes por desnutrición severa. ..." Universidad de Costa Rica, Documento "Taller Definición de prioridades para una propuesta de Plan de Erradicación de la Desnutrición", 12 de diciembre de 2006. p.2.

Lo cierto es que al vivir en comunidad, se comparten problemas y como planeta no se está exento de sufrir las consecuencias -directas o indirectas- de los errores, actuaciones u omisiones de sus habitantes. Situaciones que parecían no tener relación en el pasado, evidencian hoy un estrecho vínculo. Es así que en la agenda política internacional se da la necesidad de abordar y relacionar aspectos como la reducción de la pobreza y el cambio climático; dos temas de especial urgencia.³⁵

Otro ejemplo de esta vinculación, es la crisis alimentaria mundial que afecta la economía de los países. El alza en los precios de los cereales, generó en 37 países pobres, una situación de extrema gravedad que desembocó en disturbios causados por el hambre en el Caribe, Asia y África. Además, desencadenó entre otras acciones, la definición, por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de un plan de acción en contra de la crisis de alimentos que permita ejercer acciones inmediatas y concertadas para afrontar una verdadera crisis mundial, así como socorrer a las poblaciones hambrientas y explorar soluciones a largo plazo.³⁶

Asimismo, es público el señalamiento en el sentido de que los principales afectados por esta crisis mundial son los niños, niñas y adolescentes por su especial condición de vulnerabilidad ante estos agentes externos. Miles mueren de hambre diariamente por falta de alimentos. En Costa Rica también se sienten las consecuencias. El propio Presidente de la República expresó su preocupación por que esta crisis eleve los niveles de pobreza en el país.³⁷

Si bien es cierto, el panorama costarricense en materia de nutrición infantil es significativamente más alentador que el de otros países de la región, no pueden perderse de vista algunas debilidades y omisiones que

³⁵ Verbigracia, la Cumbre Unión Europea-Latinoamérica y el Caribe realizada en mayo del presente año 2008 tiene en su agenda la búsqueda de una asociación estratégica entre estas dos regiones – en principio tan distintas- para abordar estos dos temas principalmente.

³⁶ "...El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, y los dirigentes de las 27 agencias y organizaciones de Naciones Unidas diseñarán entre hoy y mañana en Berna, Suiza, su plan de batalla para hacerle frente a la crisis causada por el alza de los productos alimentarios..." Periódico LA NACION, ONU define Plan de acción contra crisis de alimentos, lunes 28 de abril de 2008, página 40 A.

³⁷ "... Hay una desaceleración en el mundo entero por razones diferentes. Este es un país muy dependiente, sobre todo de Estados Unidos y puede disminuir la inversión extranjera, el crecimiento de exportaciones y la tasa de turismo. Ya el FMI y Banco Central han hablado de tasas de crecimiento económico aquí de entre 3,8% y 4.5%. Es una reducción drástica en comparación con el crecimiento del 2006...Y tenemos por primera vez un alza en la canasta básica que afecta a todo el mundo y con causas conocidas" Arias Sánchez, Oscar, Tengo mucho miedo de lo que pueda pasar con la pobreza, Periódico La Nación, domingo 27 de abril de 2008.4 A.

se deben atender a la brevedad posible. Según datos del Ministerio de Salud, un total de 17 niños y niñas costarricenses menores de cinco años de edad, murieron de hambre entre el año 2004 y el 2006.³⁸ Entre el 2005 y 2006 la tasa de desnutrición severa en niños y niñas de un año de edad o menos, subió un 34% y en menores de cuatro años, un 15%. La anemia afecta al 28% de los niños y niñas menores de seis años que viven en las ciudades y al 33% en zona rural. El 56% de esta población padece de deficiencia de hierro.³⁹

En el informe de indicadores de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, presentado por el Ministerio de Salud en febrero de 2008 a la Defensoría de los Habitantes se destacan los siguientes datos referidos al número de niños y niñas atendidos por el Programa Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil según estado nutricional. Así se indica: **Servicio de Atención integral:** 756 niños y niñas con sobrepeso, 12081 en condición normal, 3202 con desnutrición leve, 422 con desnutrición moderada y 28 con desnutrición severa. **Suministro de leche:** 475 niños y niñas con sobrepeso, 39075 en condición normal, 23490 con desnutrición leve, 4271 con desnutrición moderada, 238 con desnutrición severa.⁴⁰

No se toma en cuenta la especificidad de los grupos étnicos. Tampoco se cuenta con información exacta del acceso de la niñez indígena a programas como de Alimentación y Nutrición Escolar y Adolescente (PANEA), o del Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, entre otros.⁴¹

Preocupa a esta Defensoría que a 10 años de entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia

38 "... La desnutrición severa, provocada por la falta de recursos económicos para comprar comida o alimentos de calidad, incidió en esos decesos, reveló ayer Rosa Novygrodt, médico especialista en nutrición de ese Ministerio. Indicó además que detrás de la desnutrición está la pobreza. Las muertes registradas son de personas que viven en cantones como el de Talamanca, Limón y zona sur del país..." Periódico La Nación, Hambre mata a 17 niños costarricenses en tres años, jueves 21 de febrero de 2008.

39 *Idem.*

40 Ministerio de Salud, Informe de labores de Seguimiento al Cumplimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia. 2007-2008 p.p 26.

41 Datos de la UNICEF, señalan que: "Un ejemplo es la población Cabécar de Chirripó, en donde se encontraban niveles de desnutrición de algún grado, en el 44% (32% de desnutrición leve, 11% moderada y 1% grave) de la población menor de seis años. También en Talamanca, por medio de Sitios Centinela, se reporta que existe discriminación a los sectores indígenas por sus bajos niveles de alfabetización (57,1%), siendo los niños y las niñas indígenas quienes presentaron mayor grado de deterioro nutricional (27,3% entre los 24 y 36 meses), coincidiendo con el periodo de destete..." El mismo informe señala como causas de desnutrición que inciden en esta población: reducción del período de amamantamiento y sustitución de leche materna; cambios en el consumo; y en la organización familiar, y condiciones de poca respuesta comunitaria asociadas a políticas asistenciales y paternalistas de instituciones.

y a pesar de existir programas en varias instituciones gubernamentales relacionadas con el tema de la nutrición, no se evidencia un abordaje integral para esta problemática, conforme con la perspectiva de la doctrina de la protección integral. Se dice más bien que existe "una atomización de programas, en ocasiones con duplicaciones importantes, y con poca o nula articulación entre sí, donde no siempre se prioriza la atención de las poblaciones excluidas, las cuáles se concentran en zonas urbano-marginales, poblaciones rurales dispersas y comunidades indígenas todas con dificultades en el acceso oportuno a los servicios de salud y alimentación provistos por el Estado, aunque las dificultades de acceso sean diversas."⁴²

Por todo lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes recibió con beneplácito la noticia de que el Gobierno de la República, presentó en diciembre de 2006, una Política Nacional de Alimentación y Nutrición que pretende, según se señala, un ejercicio efectivo de la rectoría en esta materia. Esa política incluye, entre otras estrategias, el desarrollo e implementación de un Plan Nacional hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil, Atención Integral al 100% de familias pobres con niños desnutridos, moderados y severos, Promoción de la Lactancia Materna, Fortalecimiento de la Vigilancia Nutricional, la atención con alimentación complementaria al 100% de los niños detectados con desnutrición; y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes entes encargados de la atención de la niñez.⁴³

Como parte de su función fiscalizadora y garante de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes, asumió de oficio el compromiso de velar por el cumplimiento efectivo de éstas y otras iniciativas. Es así como desde diciembre de 2006, participa en calidad de observadora de las reuniones de la Comisión Nacional de Desnutrición conformada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN). El objetivo de esta Comisión es realizar todos los señalamientos necesarios para que Costa Rica logre erradicar la desnutrición infantil en todas sus modalidades y mantener un adecuado Sistema Nacional de Vigilancia que le permita direccionar su intervención a las necesidades

42 Documento: "Taller Definición de prioridades para una propuesta de Plan de Erradicación de la Desnutrición", 12 de diciembre de 2006.

43 Dirección Técnica SEPAN, Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010, diciembre de 2006.

de la población infantil. Durante ese año, la Comisión se abocó a elaborar el Plan Nacional de Prevención y Control de la Desnutrición, presentado el 10 de diciembre de 2007, por la Ministra de Salud, en calidad de Presidenta del Consejo Ministerial de la SEPAN.

Vale decir que en febrero de 2008, la Comisión realizó la primera reunión para desarrollar el Plan de trabajo del año y hacer efectiva la ejecución del Plan Nacional Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil 2008-2012.

Si bien existen acciones en curso, en el marco de este Informe Anual, la Defensoría de los Habitantes no puede dejar de realizar algunas recomendaciones en relación con algunos problemas detectados en la atención de la desnutrición infantil y que requieren ser subsanados, a saber:

“El Estado costarricense está llamado a implementar políticas públicas para dar un salto de la retórica del discurso hacia el ejercicio efectivo de los derechos, que le permita a esta población contar con oportunidades para un desarrollo integral, libre de exclusiones, discriminaciones e inequidades. Esta es otra de las áreas prioritarias, en las cuales debe alcanzarse una política pública integral en el marco del Sistema Nacional de Protección, conforme al

*Código de la Niñez y la Adolescencia.”
Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.*

1. Mayor y mejor coordinación interinstitucional para el abordaje de la desnutrición infantil. En este caso, debe tomarse en cuenta a otras instituciones tales como el Ministerio de Educación Pública, que pueden brindar información valiosa para la prevención y atención de casos así como para la divulgación de programas de nutrición.
2. Dotar a los Programas del CEN-CINAI de recursos económicos que les permitan ampliar su cobertura. Así como fortalecer el programa de Distribución de Alimentos a Familias (DAF), considerando uno de sus mayores problemas: el transporte del personal y alimentos a zonas de difícil acceso. Se insta al Ministerio de Salud a tomar las medidas para que situaciones como la que se presentó este año en la que 554 comedores aguardaban en abril, ¢332 millones correspondientes a los meses de febrero y marzo, para la compra de alimentos, no se repitan dada la inmediatez de las necesidades que cubren los CEN-CINAI.
3. Un efectivo sistema de vigilancia nutricional que permita detectar e intervenir ante la presencia de casos de desnutrición leve, moderada y severa. Actualmente, por la reestructuración que experimenta el Ministerio de Salud no existe una adecuada coordinación entre el sistema de vigilancia de ese Ministerio y la Caja Costarricense de Seguro Social.
4. Adecuar los indicadores de cumplimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, ante los nuevos retos que plantea la Política Nacional de Alimen-

tación y Nutrición Infantil y el Plan Nacional hacia la erradicación de la desnutrición infantil, así como mejorar los procedimientos de recolección de información, pues se evidencian diferencias importantes en la información suministrada por las regiones.

3. Niños, niñas y adolescentes: la cárcel de las drogas y el alcohol

La adicción es un estado psicofísico causado por la interacción de un organismo vivo con un agente externo, se caracteriza por la modificación del comportamiento y otras reacciones y generalmente, ocasiona un impulso irreprimible por consumir, ingerir, ver o llevar a cabo determinada conducta, de forma continua o periódica, relacionada con el elemento que causa esa adicción, ello con el fin de experimentar efectos psíquicos y en ocasiones, para aliviar el malestar producido por la privación de éste, es decir, el llamado “Síndrome de abstinencia”.

A partir de este concepto, al observar las acciones y actitudes de la vida cotidiana, se pueden encontrar infinidad de elementos que pueden producir adicción, con el inconveniente de que los efectos de algunos pueden ser muy destructivos para el organismo, tanto para las personas que las padecen, como para su entorno. El punto es que la sociedad tiene componentes altamente adictivos por lo que los contrapesos que deben fiscalizarlos son fundamentales y claramente su omisión, se convierte en un problema que implica a toda la sociedad.

Decenas de niños, niñas y adolescentes en el país, enfrentan el problema de adicción a drogas tales como la marihuana, el crack, el tabaco, el alcohol u otras sustancias. Esta situación se recrudece para quienes viven en condición de pobreza y calle. Se observa como la edad de inicio del consumo a estas sustancias es cada día más temprana y se han ampliado los ámbitos en que este flagelo incursiona, los cuales anteriormente eran considerados como seguros, sea en los hogares, escuelas, colegios y el barrio.

“La edad de inicio del consumo de estas sustancias, en esta población, se reporta en 13 años y menos. Respecto a las diferencias encontradas por sexo, destaca el hecho que las mujeres consumen crack y cocaína más que los hombres, 10.4 % versus 5.5% y 5,2% contra un 3,0% respectivamente. Los anterior

*permitiría sostener, que en nuestro país, al contar con más de 50% de familias lideradas por mujeres jefes de hogar, en condiciones socioeconómicas bastante difíciles, el tráfico de drogas surge como una actividad de sobrevivencia, sin importar los riesgos que conlleva este delito*⁴⁴.

Existen redes especializadas de narcotráfico, que mediante una labor de infiltración silenciosa penetran en todas las comunidades. Es preocupante que ante los ojos de todas las personas se publicitan “barras libres” para ser celebrados en lugares privados que, por montos insignificantes, distribuyen drogas y alcohol a todas las personas menores de edad que asistan.

Es así que ante el cuestionamiento que la Defensoría de los Habitantes hizo a las instituciones para instar a la supervisión sobre estos “rituales de iniciación”⁴⁵, fue desalentadora la respuesta recibida al argumentarse incapacidad jurídica por parte de las instituciones competentes en el tema, tales como el IAFA y el Ministerio de Salud, por tratarse de espacios privados cuyo control requiere de una ordenanza judicial.⁴⁶

En estos casos y dadas las competencias legales que el ordenamiento jurídico prevé a las distintas instituciones, se debe hacer un llamado de atención a las municipalidades en el control de este tipo de eventos, como también -y de forma enfática- a las familias, para que estén vigilantes y denuncien a sus promotores.

Esta situación fue advertida por la Defensoría de los Habitantes con motivo de una denuncia sobre actividades particulares realizadas en fincas privadas, a las que se convoca a los y las jóvenes sin restricción de edad, lo que puso en evidencia el escaso control que se ejerce sobre éstas y la necesidad de regularlas, procurando no la criminalización de los y las adolescentes, sino la responsabilidad de las personas

44 Instituto Costarricense sobre Drogas (ICCD), Situación Actual del Fenómeno de las Drogas en Costa Rica, San José, 2007, pág. 14.

45 La antropóloga africana J.S. La Fontaine (1985) indicó “(...) los ritos de iniciación con frecuencia se acompañan del ritual del consumo de alcohol. Los jóvenes pueden asociar la libertad, la independencia y la idea de ser grandes o mayores con el consumo de alcohol, cigarrillos y marihuana. Muchos mitos relacionados con la masculinidad están ligados al consumo de bebidas alcohólicas, tales como el ser fuerte, valiente, el ser “hombre”. Los efectos del abuso del alcohol permite que los jóvenes muestren sus emociones y que se comporten de forma que estando sanos sería “castigado” socialmente, porque un hombre borracho tiene derecho a llorar libremente, a ser más afectuoso con sus compañeros y amigos y desinhibirse. Este tipo de mitos o de errores de relación con el medio pueden ser muy perjudiciales para las personas y es por eso que debemos evitar que se sigan repitiendo”. Citado en Motivos por los que se consume alcohol, edición 46, Costa Rica, 01 octubre 2007. <http://www.semanariopopular.com>.

46 Exp. 07555-2007-SI.

adultas que las promueven, así como de los padres y madres de familia en su obligación de supervisar las actividades en que se involucran sus hijos e hijas.

Existe otro grupo de personas menores de edad, menos privilegiado que inician su actividad adictiva como “mulas” o vendedores, cuyo pago es en especie (con droga), enlistándolos en las filas del mundo del narcotráfico, abuso y abandono, e incluso recurriendo a la delincuencia para mantener el consumo.

Si bien nuestro país cuenta con trayectoria y experiencia en el ámbito de la regulación, prevención, atención y tratamiento en relación con el tema de las sustancias psicoactivas, resultan puntuales los esfuerzos en relación con la población menor de edad. Algunos referen-

“En el caso de las niñas, niños y adolescentes, el riesgo de adquirir una adicción es mucho mayor. En esta etapa de la vida aún no se cuenta con suficientes mecanismos de defensa o alertas para rechazar propuestas o peligros potenciales que, eventualmente, los conduzcan a diferentes problemas, entre ellos, la adicción. Esta vulnerabilidad aumenta o disminuye dependiendo del entorno social en el que se encuentra la persona y no necesariamente se refiere a espacios materialmente carentes; pueden ser igual escenarios con alto poder adquisitivo, la clave está en los dispositivos de protección que su espacio le otorgue para salir airoso de ese bombardeo de consumo. El afecto, la comprensión, el diálogo, el respeto y la disciplina, son mecanismos de contención fundamentales ante la amenaza de desarrollar una adicción.”

tes de acciones dirigidas a esta población en materia de prevención y atención, los podemos encontrar en 1925 cuando se dispuso la obligación de instruir sobre los efectos del alcohol en las escuelas y colegios públicos y privados. Asimismo, dos años después de la inauguración del conocido Centro de Rehabilitación para enfermos Alcohólicos en Tirrases. En 1978 se estableció la Clínica Infanto-Juvenil que consistió en un programa de tratamiento a niños/as hijos/as de padres y madres alcohólicas. Ese mismo año y con el respaldo de FODESAF se aprobó el Programa de Prevención Escolar para el I y II Ciclos.

Con la promulgación en 1986 de la Ley N° 7035, Ley de creación del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), se definen con claridad desde entonces, las funciones de prevención, investigación, tratamiento y rehabilitación del alcoholismo y la farmacodependencia, ampliándose la atención al consumo de distintas drogas. Esta normativa se ve reforzada con la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Ley N° 8204 de 26 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 8 de 11 de enero del 2002), la cual, entre

otros, crea el Instituto Costarricense contra las Drogas. Y, en particular en relación con la prevención, atención y tratamiento de las personas menores de edad, el Código de la Niñez y la Adolescencia dispuso, en forma explícita que dicha competencia le corresponde al Ministerio de Salud (art. 44 inc. h).

Por otra parte, debe mencionarse que con el cierre del centro de Tirrases en 1996, el tema de los servicios de desintoxicación, atención, tratamiento y rehabilitación se debilitó. Quedó en manos de organizaciones sociales (a falta de instituciones públicas), las cuales con mucha mística y voluntad incursionaron en el tema sin recursos y sin el respaldo técnico necesario. Hoy la experiencia de estas organizaciones ha crecido y han asumido en buena medida las propias responsabilidades del Estado en la materia; sin embargo, la falta de recursos presupuestarios sigue siendo su gran debilidad. El Estado solventa sus necesidades a medias, de un modo débil e insuficiente.

Como señalamos en el informe del año anterior, es en el año 2005 que la Sala Constitucional exige a distintas instituciones del Estado el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la atención y tratamiento para los niños, niñas y adolescentes con adicción a las drogas, conminándolos en un plazo de dieciocho meses a la creación de un centro de atención y de programas para tal propósito.⁴⁷

La Defensoría de los Habitantes en los últimos dos años, se ha abocado fuertemente a dar seguimiento al efectivo cumplimiento de lo dispuesto por el tribunal constitucional, máxime considerando que el plazo dispuesto se venció y no se observaba, inicialmente, una verdadera voluntad política para hacer frente a dicha obligación. Este es uno de los tantos temas que se vio incluso afectado por el cambio de gobierno.

En esta labor de seguimiento, la Defensoría ha convocado en varias oportunidades a las instancias responsables con el propósito de instar a su participación y compromiso conforme con las responsabilidades legales, las cuales fueron resumidas de la siguiente forma:

El Cuadro No. 5, resume las competencias legales que le corresponden a cada institución en la materia, lo que indica, que salvo el traslape en algunas de las responsabilidades, queda claro que no existe en la

⁴⁷ Resolución de la Sala Constitucional N° 5871-2005 del 17 de mayo del 2005 que ordena a las autoridades de la CCSS, PANI, IAFA, ICD, al Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Gracia para que en el plazo de dieciocho meses a partir de la comunicación de esta sentencia, el país cuente con un Centro Especializado en la atención de las personas menores de edad adictas a las drogas, capaz de brindar atención integral a esta población, de acuerdo con la demanda real de estos servicios en todo el territorio nacional.

ley un vacío para enfrentar efectivamente el problema de adicción a sustancias psicoactivas en personas menores de edad. Es decir, la regulación sí existe y más bien puede existir duplicidad de responsabilidades. Sin embargo, se trata de un problema que no es “propiedad” del PANI o del IAFA, se trata de un asunto que compete a toda la sociedad y su abordaje es una prioridad en razón del principio del interés superior del niño.

Vale decir que la solución de la atención adecuada del problema radica en al priorización de los planes y proyectos en el nivel institucional, el apoyo político que estos tengan, paralelo con la coordinación interinstitucional para que el modelo sea efectivo y acorde con las necesidades de la población en situación de riesgo.

Como se indicó, la Defensoría ha venido promoviendo acciones para exigir de las instituciones públicas, el cumplimiento de sus obligaciones, instando a su vez, en la conformación de un sistema integral de atención para las personas menores de edad en estado de adicción, ello en concordancia con lo dispuesto por la Sala Constitucional, respecto de la resolución mencionada líneas atrás, en cuanto a la elaboración de un Modelo de Atención Integral, que involucrara todas las fases de la rehabilitación. Aún está pendiente, por parte de las autoridades respectivas la conclusión, aprobación y emisión del documento que contiene las pautas para operar el modelo de atención integral.

Cabe mencionar que en la actualidad el centro especializado lleva más del 75% de avance en su infraestructura; además se han solventado los problemas de equipamiento. No obstante, preocupa la indefinición en la procedencia de los recursos económicos con que operará el programa, así como el recurso humano especializado designado por la CCSS para atender a la población. Sobre este asunto la Defensoría ha gestionado ante la Vicepresidencia de la República, -que ha asumido la coordinación interinstitucional en este proceso- para conocer las medidas que adoptará el Gobierno para responder a esa obligación.

Al respecto se recibió respuesta mediante el oficio DVP-144-05-2008, donde se indica lo siguiente:

1. Mediante modificación presupuestaria N1-2008, aprobada por la Junta Directiva del IAFA, el 5 de mayo anterior, se incorporaron los fondos necesarios para cubrir los trabajos adicionales.
2. Sobre el equipamiento se cuenta con la autorización de la Contraloría para proceder a la contratación directa, con el fin de adquirir el mobiliario y el equipo. Los recursos provienen de la Junta de

CUADRO NO. 5

INSTITUCIÓN

COMPETENCIA LEGAL

Estado

Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Ley N° 8204 de 26 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 8 de 11 de enero del 2002)

PANI

CCSS

Artículo 3.- Es deber del Estado prevenir el uso indebido de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y cualquier otro producto capaz de producir dependencia física o psíquica; asimismo, asegurar la identificación pronta, el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación y la readaptación social de las personas afectadas, y procurar los recursos económicos necesarios para recuperar a las personas farmacodependientes y a las afectadas, directa o indirectamente, por el consumo de drogas, a fin de educarlas, brindarles tratamiento de rehabilitación física y mental y readaptarlas a la sociedad.

IAFA

ICD

MIN. SALUD

Los tratamientos estarán a cargo del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), y de cualquier otra entidad o institución legalmente autorizada por el Estado. Si se trata de personas menores de edad, para lograr dicho tratamiento el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) deberá dictar las medidas de protección necesarias dispuestas en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En todo caso, corresponde al IAFA ejercer la rectoría técnica y la supervisión en materia de prevención y tratamiento, así como proponer, diseñar y evaluar programas de prevención del consumo de drogas.

Ley General de Salud, N° 5395

Artículo 13.- Los niños tienen derechos a que sus padres y el Estado velen por su salud y su desarrollo social, físico y psicológico. Por tanto tendrán derechos las prestaciones de salud estatales desde su nacimiento hasta la mayoría de edad.

Artículo 19.- Toda persona tiene derecho a solicitar de los servicios de salud, información y medios para prevenir o evitar los efectos de la dependencia personal, o de las personas a su cargo, de drogas u otras sustancias debiendo seguir las medidas técnicas especiales que la autoridad de salud le señale para tales efectos .

PANI

Constitución Política: Artículo 55: La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del estado”.

Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (Ley N° 7648).

Artículo 3.-: Fines. El Patronato Nacional de la Infancia tendrá los siguientes fines:

n) Planificar, ejecutar y supervisar programas de prevención de manera conjunta con las instituciones respectivas, con el objetivo de erradicar, en los menores de edad, toda forma de ...drogadicción...”

CCSS

Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Ley N° 8204 de 26 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 8 de 11 de enero del 2002)

Artículo 99: ...Este Instituto (ICD) deberá coordinar con el IAFA, como rector técnico en materia de prevención del consumo y tratamiento, la CCSS ...el diseño y la implementación de políticas, planes y estrategias en aspectos de prevención, consumo, tratamiento, rehabilitación y reinserción en materia de drogas.

Artículo 166: autorizase a la CCSS para que **se cree centros especializados en la atención de los farmacodependientes, en un plazo máximo de cuatro años.**

IAFA

Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Ley N° 8204 de 26 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 8 de 11 de enero del 2002)

Artículo 3... Los tratamientos estarán a cargo del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), y de cualquier otra entidad o institución legalmente autorizada por el Estado. Si se trata de personas menores de edad, para lograr dicho tratamiento el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) deberá dictar las medidas de protección necesarias dispuestas en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En todo caso, **corresponde al IAFA ejercer la rectoría técnica y la supervisión en materia de prevención y tratamiento, así como proponer, diseñar y evaluar programas de prevención del consumo de drogas.**

Artículo 99:... Este Instituto (ICD) deberá coordinar con el IAFA, como rector técnico en materia de prevención del consumo y tratamiento, la CCSS, el Ministerio Público y el OIJ, el diseño y la implementación de políticas, planes y estrategias en aspectos de prevención, consumo, tratamiento, rehabilitación y reinserción en materia de drogas.

Artículo 100:... En materia de prevención del consumo, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción, le corresponde al IAFA la coordinación y aprobación de todos los programas públicos y privados orientados a estos fines.

Ley Orgánica del Ministerio de Salud (Ley 5412)

Artículo 5: Serán órganos adscritos al despacho del Ministro, los que siguen: El Instituto sobre alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA).

Artículo 21.—El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) es un órgano con desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud, con personalidad jurídica instrumental para administrar los fondos, suscribir contratos, convenios de cooperación o transferencia de recursos, y recibir donaciones de entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, necesarios para ejercer sus funciones con estricto apego a su finalidad material y de conformidad con la presente Ley. El IAFA tendrá competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 22.—El IAFA tendrá a su cargo la dirección técnica, el estudio, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la adicción al alcohol, el tabaco y otras drogas lícitas o ilícitas; además, desempeñará otras funciones que la ley establezca y será el responsable de coordinar y aprobar todos los programas tanto públicos como privados relacionados con sus fines; deberá gestionar la suspensión o el cierre de tales programas, si incumplen los lineamientos estipulados al efecto.

ICD

Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Ley N° 8204 de 26 de diciembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 8 de 11 de enero del 2002)

Artículo 5.-Las acciones preventivas dirigidas a evitar el cultivo, la producción, la tenencia, el tráfico y el consumo de drogas y otros productos referidos en esta Ley, deberán ser coordinadas por el Instituto Costarricense sobre Drogas. En materia preventiva y asistencial, se requerirá consultar técnicamente al IAFA.

Artículo 99.-El Instituto Costarricense sobre Drogas será el encargado de coordinar, diseñar e implementar las políticas, los planes y las estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los farmacodependientes, y las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales provenientes de narcotráfico, actividades conexas y delitos graves.

Este Instituto deberá coordinar con el IAFA, como rector técnico en materia de prevención del consumo y tratamiento, la CCSS, el Ministerio Público y el OIJ, el diseño y la implementación de políticas, planes y estrategias en aspectos de prevención, consumo, tratamiento, rehabilitación y reinserción en materia de drogas.

Artículo 100.-El Instituto Costarricense sobre Drogas diseñará el Plan Nacional sobre Drogas y coordinará las políticas de prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los farmacodependientes, así como las políticas de prevención del delito: uso, tenencia, comercialización y tráfico ilícito de drogas, estupefacientes, psicotrópicos, sustancias inhalables, drogas y fármacos susceptibles de producir dependencia física o síquica, precursores y sustancias químicas controladas, según las convenciones internacionales suscritas y ratificadas por Costa Rica y de acuerdo con cualquier otro instrumento jurídico que se apruebe sobre esta materia y las que se incluyan en los listados oficiales publicados periódicamente en La Gaceta.

Artículo 102.-Los entes, los órganos o las personas que revistan especial importancia para el cumplimiento de los propósitos del Instituto, estarán obligados a colaborar en la forma en que este lo determine, de acuerdo con los medios técnicos, humanos y materiales disponibles.

Artículo 104.-El Instituto asesorará a las instituciones relacionadas con la materia que regula esta Ley y brindará la colaboración técnica que estas requieran para ejercer sus competencias constitucionales.

Ministerio de Salud

Ley N° 5395- Ley General de Salud

Artículo 2. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública, (...) la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de todas las actividades que le competen conforme con la Ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en esas materias.

Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739)

Artículo 44.- Competencias del Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud velará porque se verifique el derecho del disfrute de más alto nivel de salud, el acceso a los servicios, la prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad.

Para esta finalidad, el Ministerio de Salud tendrá las siguientes competencias:

h. Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el consumo de drogas y crear centros especializados para atender y tratar a las personas menores de edad adictas y a las que padezcan trastornos emocionales.

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Niñez y Adolescencia. 2008.

Protección Social.

3. Sobre las plazas, la Ministra de Salud solicitó al Ministerio de Hacienda la autorización para cubrir los gastos relativos a la operación del centro, entre los cuales está el personal. Además la CCSS asignó 22 plazas para el centro.

4. FODESAF aprobó los fondos para la operación de 1 año.

Pese al rezago de más de 10 años, luego de la obligación específica que impuso el Código de la Niñez

y Adolescencia y los distintos problemas que se han presentado, es que se reconoce el esfuerzo interinstitucional efectuado para lograr que el proyecto del centro especializado concluya. El problema es la ausencia de un Modelo de Atención Integral efectivo, con competencias definidas en cuanto a la ejecución, seguimiento y control de las acciones que debe desempeñar cada institución para garantizar la prevención, el tratamiento y rehabilitación de las personas menores de edad víctimas de este flagelo. Este es otro ámbito en que se percibe la ausencia de una Política Pública Integral en la materia, promovida y articulada

desde el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia; y así lo ha dicho la Defensoría de los Habitantes.

También está pendiente, garantizar que las condiciones y calidad de atención especializada en el Hospital Nacional Psiquiátrico en el Programa Nuevas Oportunidades, se ajuste con los requerimientos de las personas menores de edad que se encuentran en fase de desintoxicación; sin embargo, se reconoce el esfuerzo por ampliar el servicio, recientemente en servicio, pero esta Defensoría insiste en que ese nosocomio no es el indicado para albergar esta población.

Por otro lado, se insiste en la labor de monitoreo y control que el IAFA y el PANI deben efectuar para otorgar la habilitación de organizaciones no gubernamentales que asumen la fase de rehabilitación. Persisten problemas en el abordaje técnico e inconsistencias sobre los métodos utilizados por estas organizaciones para atender a esta población, las cuales, en la mayoría de los casos, no logran contener a las personas menores de edad que ingresan. Sus metodologías son descontextualizadas y poco flexibles para este tipo de población; esto sin olvidar –como se indicó– sus debilidades presupuestarias.

Finalmente como uno de los retos, que plantea la atención de esta problemática es la extensión del proyecto en el Gran Área Metropolitana con el “Programa de Atención Integral y Adolescente en Riesgo Inminente y mayor Condición de vulnerabilidad”, ejecutado por la Unidad de Atención Integral del PANI, el cual debe ser aplicado en otras provincias del país y, principalmente, en aquellas con mayor vulnerabilidad social, como son las fronteras y las zonas costeras. Este es otro aspecto de las obligaciones legales y de la resolución de la Sala Constitucional que se encuentra pendiente de cumplimiento.

4. La protección especial de los niños, niñas y adolescentes: el Patronato Nacional de la Infancia.

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) se crea el 15 de agosto de 1930, dentro de las tendencias de esos años (doctrina de la situación irregular, mediante Ley N° 39, iniciativa de Luis Felipe González Flores. En 1949, la Constitución Política, en el artículo 55 define su responsabilidad, indicando: **“La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado”**.

Para cumplir con ese cometido, el PANI debe observar de manera efectiva y oportuna la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos de la

niñez y adolescencia, así como atender los principios rectores de la Doctrina de la Protección Integral⁴⁸.

Para poder dar efectivo cumplimiento a este cometido, el PANI requiere de una estructura orgánica y funcional, efectiva y eficiente. Al respecto, desde 1997, antes de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, cuando empieza a regir la nueva Ley Orgánica del PANI (N° 7648), esta institución ha dado lugar a diversos procesos de reforma institucional que aún no logra materializar. De manera particular, preocupa también, que siendo la institución llamada a tutelar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, la actuación institucional varíe según la perspectiva o interpretación que tenga el/la jerarca de turno sobre esta materia, cuando esa tutela debe trascender y tener continuidad en el tiempo, pues está regida por los principios rectores de la Doctrina de Protección Integral. Esta situación ha derivado en que por muchos años, el PANI no ha cumplido con el rol de liderazgo y de posicionamiento que le corresponde por ley y tampoco en el papel fundamental dentro del Sistema Nacional de Protección Integral.

En particular, las denuncias que se interponen ante la Defensoría de los Habitantes contra el PANI corresponden a situaciones que violentan los derechos de la población menor de edad, que requiere de protección especial por parte de esta institución. Algunas de las situaciones que se vinculan con la actuación u omisión del PANI, son los siguientes:

1. Respecto del funcionamiento de los albergues del PANI, la Defensoría de los Habitantes en el 2002, realizó una investigación de la cual se emitieron una serie de recomendaciones que debieron ser atendidas por dicha instancia⁴⁹ y cuyo efectivo

48 Entre esos principios se consideran: el interés superior del niño/a, de sujeto social de derechos, de no discriminación, de autonomía progresiva, de discriminación positiva, persona como prioridad absoluta, de participación activa, desarrollo integral y el de autoridad parental.

49 Recomendaciones emitidas sobre el funcionamiento de los albergues del PANI:

1. 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.
2. Crear un “Plan Nacional de Medidas y Alternativas de Protección” que incluya todas las modalidades de protección existentes, públicas y privadas que permita una ubicación más 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, permitir conocer la capacidad institucional

cumplimiento se encuentra pendiente, en el tanto se suelen vincular con el proceso de reestructuración institucional.

Asimismo, de manera puntual, en los últimos meses se ha venido dando a conocer la situación de vulnerabilidad en que pudieren encontrarse algunos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en los citados albergues del PANI, en el tanto se han realizado señalamientos en torno a distintas situaciones, sobre las cuales y en atención a cada una de ellas, la Defensoría ha dado el correspondiente seguimiento. Se hace referencia a:

- El fallecimiento de un adolescente que se ubicaba en el albergue de La Garita. Hecho que está bajo investigación por el Ministerio Público.
- Presuntos actos abusivos por parte del personal encargado de proteger a los niños, niñas y adolescentes del albergue “Casa Ángel” en Heredia. Hecho que está proceso de investigación por parte de las autoridades institucionales.
- Extravió de un niño ubicado en un albergue en Naranjo; quien hasta la fecha no se ha logrado localizar. Según información suministrada por las autoridades del PANI, se presume que por ser el niño de nacionalidad nicaragüense se trasladó hacia ese país para encontrarse con su familia, motivo por el cual se ha coordinado

actual, sus especificidades y capacidades, así como los vacíos a nivel nacional.

3. 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.
4. Girar instrucciones y tomar las medidas necesarias para que a 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.
5. Contar con la habilitación del Consejo de Atención Integral o de las autoridades correspondientes para el adecuado funcionamiento de todos los albergues institucionales.
6. 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.
7. 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 o sus cuidadores.
8. Que se adopten las medidas necesarias para dotar del personal que requieren los albergues del PANI, tanto para el cuidado como la atención psicológica, pedagógica y de esparcimiento, juego y recreación, entre otras. Expediente N°16153-26-2006. Oficio N°03667-2004-DHR del 26 de abril 2004

con el Ministerio de la Familia de ese país para conocer la ubicación y condiciones en que se encuentra el niño.

Cabe destacar que ante la incapacidad del PANI de atender de manera eficiente y responsable⁵⁰ las necesidades y los derechos de la población menor de edad que se encuentra en sus albergues, se tiende a trasladar la protección especial de este grupo social, hacia las organizaciones privadas, en razón de que al parecer “...*cuentan con planes para ayudar en el paso hacia la adultez*”. Sobre este punto, llama la atención que han transcurrido casi setenta y ocho años desde que el PANI dio sus primeros pasos para atender a la niñez y la adolescencia vulnerada y es hasta en la actualidad, que considera dentro de su gestión, que esa población tiene derecho dentro de la construcción de su proyecto de vida, a prepararse y contar con herramientas que le permita, a partir de la mayoría de edad, enfrentar la vida de manera productiva e independiente.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera muy importante el “*plan de contingencia*” que ha ideado la presente administración del PANI, el cual se espera ejecutar en los próximos ocho meses y cuya finalidad es mejorar la atención de la niñez y la adolescencia ubicada en los albergues, incorporando el proceso de desvinculación institucional de estos/as, al cumplir su mayoría de edad. Así las cosas, la Defensoría se mantendrá atenta a la actuación del PANI, por cuanto su responsabilidad de tutela, protección y monitoreo en la garantía de derechos no se puede delegar en forma exclusiva, en las organizaciones privadas. Es fundamental la orientación, asesoría, seguimiento y evaluación que realice el PANI como institución responsable jurídica y socialmente de estos niños, niñas y adolescentes, del funcionamiento de estos programas y el respeto a los derechos que le asiste a la población que atiende.

Por otra parte, la Contraloría General de la República⁵¹ en su informe sobre el funcionamiento del “*Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad*”, señala entre otros aspectos, “...*que desde la misma propuesta del Programa, no se definieron claramente los mecanismos de coordinación institucional que garantizaran una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre el Departamento de Atención Integral y otras instancias operativas del PANI, como lo son las oficinas locales, y que posibilitaran, entre otras cosas,*

⁵⁰ “Periódico La Nación, PANI deja al garete a jóvenes cuando llegan a los 18 años, 21 de abril 2008

⁵¹ Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Patronato Nacional de la Infancia, en relación con la ejecución del Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad, Oficio DFOE-SOC-10-2008. 22 de febrero de 2008.

la retroalimentación necesaria para valorar la efectividad del PAI en la atención de cada uno de los casos, y las necesidades adicionales que podrían requerir algunos de esos menores para su efectiva y definitiva reinserción social.”

También ese Informe indica que “...la atención que se ofrece a los menores en los albergues temporales del Programa, se determinó una alta incidencia de menores que abandonan sin autorización institucional la alternativa de atención profesional y protección que se les ofrece. Al respecto, la Administración del PANI no ha tomado medidas administrativas efectivas para revertir esta situación, lo cual se considera grave por cuanto ello no permite el aprovechamiento de la inversión pública que se realiza para el logro de los objetivos de atención, desarrollo e integración de estos menores, que se encuentran planteados en la propuesta misma del Programa.”

Concluye que “...las deficiencias determinadas en este estudio, por su importancia e impacto en la atención directa de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o riesgo inminente, no permiten que el Programa de Atención Integral cumpla a cabalidad con los objetivos propuestos y por ende impiden al Patronato Nacional de la Infancia alcanzar la consolidación de un programa creado para ofrecer una intervención idónea para una solución más permanente e integral de la problemática de la población menor de edad en situación de alta vulnerabilidad, específicamente con permanencia en calle, tal como fue planteado. En virtud de lo anterior resulta insoslayable que el PANI tome las acciones administrativas efectivas para su inmediata corrección, lo cual coadyuvará al adecuado cumplimiento de los objetivos que le son impuestos a esa Institución por mandato constitucional y legal.”⁵²

En razón de lo anterior, esta Defensoría se mantendrá atenta para conocer las medidas adoptadas por las autoridades del PANI para acatar las recomendaciones emitidas por el ente Contralor a la Junta Directiva, a la Presidencia Ejecutiva y a la Gerencia Técnica respectivamente, así como a las que con anterioridad y sobre el tema, emitiera este ente defensor.

2. Otro tema de preocupación para la Defensoría de los Habitantes y que se visibiliza con facilidad a partir de los casos que se atiende, es sobre las dificultades en la coordinación inter-oficinas del PANI, así como en la cooperación y contacto interinstitucional para la resolución efectiva y oportuna de casos. Un ejemplo de esta situación, es el caso de una niña indígena que se separa –por espacio de un año- del grupo familiar y comunitario por razones

de salud, sin que medie gestión alguna por parte de las Oficinas Locales responsables para resolver la situación social y legal de la menor, en el marco del respeto de sus derechos propios y además, de los que le otorga su condición étnica. La ineficiente intervención de la oficina local del PANI respectiva, agravó la condición de vulnerabilidad que había motivado inicialmente su intervención y tuvo como resultado una total desvinculación familiar y comunitaria.

3. En ese mismo orden de ideas, la Defensoría hace un llamado al PANI, para que en derechos de los pueblos indígenas, se capacite al personal de la institución en relación con la visión multiétnica, de manera que pueda atender a esta población a partir de la generalidad de los derechos que le asisten, así como desde lo particular por el medio sociocultural de origen.

Esta necesidad se deriva de la situación que se conoció en el de enero del presente año, vinculada a la migración laboral de un grupo de indígenas Ngöbes desde Panamá hacia Costa Rica para la recolecta de café en algunas fincas de la zona de San Ramón, contexto en el cual se dio el fallecimiento de una niña de cuatro meses de edad.

Es importante señalar que la actuación de la Oficina Local del PANI responsable de atender el asunto, fue bastante proactiva. Logró movilizar a las correspondientes instituciones de brindar protección a la niñez y la adolescencia, tales como la CCSS y el Ministerio de Salud; sin embargo, se pudo constatar que el fenómeno de migración indígena laboral es nuevo en la zona, por lo que el personal de las instituciones no tiene conocimiento suficiente para abordar adecuadamente este tipo de situaciones, a riesgo de caer en una violación de derechos, por consecuencia. La capacitación que al respecto ha recibido personal del PANI, se ha concentrado especialmente en la zona cafetalera de Los Santos, en donde se desarrolla un proyecto interinstitucional modelo; sin embargo, la perspectiva étnica no puede quedar restringida a un sector del país, pues se trata de un criterio de abordaje que debe ser debidamente aprehendido en todo el territorio, dada la facilidad de los desplazamientos internos de esta población.

En la visita que se realizó a la finca cafetalera donde se encontraba el grupo, se logró conocer que en el lugar permanecían 17 adultos y 24 niños y niñas, todas personas de la etnia Ngöbe buglé de Panamá. Ingresaron al país el 16 de diciembre del 2007 y su salida estaba programada para finales del mes de enero. Se comprobó que todas las personas adultas portaban sus documentos de identificación como ciudadanos panameños e ingresaron por medio de un salvo con-

52 Idem, pp. 25 y 26.

ducto indígena emitido por la Dirección de Migración de Chiriquí. En seguimiento a este proceso, se tiene pendiente una visita conjunta a la comarca panameña con las autoridades de salud, trabajo y migración de ambos países, la cual se coordina con la Defensoría del Pueblo de Panamá.

5. Derecho de acceso a la justicia: Personas Adolescentes y el Sistema de Justicia Penal Juvenil

a. Introducción

El problema de los y las adolescentes que entran en conflicto con la ley, es una de las manifestaciones de la conducta que más preocupa a las sociedades del mundo; es un asunto que está presente en todos los estratos sociales y que con más frecuencia de lo deseable, estigmatiza la adolescencia, convirtiendo a los y las jóvenes en “rebeldes sin causa”, “delincuentes” o “descarriados”.

El abordaje del tema partirá de la concepción que de éste se tenga y por ello, es importante concebirlo no sólo como la mera infracción de normas jurídicas por parte de este grupo etéreo, sino, particularmente, 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”.⁵³ Bajo una perspectiva de protección integral, basada en el reconocimiento de la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño, marca y llama la atención sobre la importancia y posibilidades de cambio cultural, político y social en el proceso por mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes a partir de un enfoque de derechos específicos en razón de la condición etérea. El movimiento de derechos humanos de las personas menores de edad también genera cambios en el ámbito penal; se aprueban normas internacionales que protegen los derechos de la niñez y la adolescencia, entre estas, 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).

A partir de este marco de acción en 1996, en Costa Rica entra en vigencia 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 de protección integral. Esta normativa permite discernir entre protección social, que se le debe brindar a la población en condiciones de vulnerabilidad, trasgresión y la reacción social en el ámbito penal.

Esta nueva legislación le garantiza a la población menor de edad el derecho a la igualdad y no discriminación, al debido proceso, a no declarar en su contra, a la privacidad y a la defensa, así como principios rectores de justicia especializada, legalidad, lesividad, presunción de inocencia, non bis in ídem, confidencialidad, inviolabilidad de la defensa, aplicación retroactiva de la norma más favorable, racionalidad y proporcionalidad. Principios que se han de aplicar bajo la perspectiva de la titularidad de derechos de los y las adolescentes y el principio de interés superior.

“Desde los años 80, el movimiento en favor de la infancia, respaldado en su momento con la Convención sobre los Derechos del Niño, se dirige a la reconceptualización de la niñez y la adolescencia en todos los ámbitos; desde el jurídico, ideológico y social, hasta el individual o personal, pues comprende tanto opiniones, actitudes y prácticas sociales de la cotidianidad, como la definición y organización de la política social; además del marco jurídico que regula las relaciones de la niñez y la adolescencia entre sí, con la familia, la comunidad y la sociedad en general.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley de Justicia Penal Juvenil que “Serán principios rectores de la presente ley, la protección integral del menor de edad, su interés superior, el respeto a sus derechos, su formación integral y la reinserción en su familia y la sociedad. El Estado, en asocio con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades, promoverá tanto los programas orientados a esos fines como la protección de los derechos e intereses de las víctimas del hecho.”

Estas garantías y principios se desarrollan en todo el articulado de la ley, desterrándose viejas prácticas, tal como la que permitió durante mucho tiempo, aplicar medidas cautelares a personas menores de edad que no habían delinquido, por el sólo hecho de encontrarse en situación de “riesgo social”, el cual definía el juez a partir de las amplias potestades que tenía, y que ya no tiene. Así, la Ley de Justicia Penal Juvenil, obligó a la especialización del Ministerio Público con Fiscales dedicados exclusivamente al ejercicio de la acción en la materia, así como Defensoras y Defensores Públicos

⁵³ Morant Vida, Jesús, *La delincuencia juvenil*, España, julio 2003, <http://noticias.juridicas.com/articulos/55>

para atender personas menores de edad que se enfrentarán a un proceso especial ante los tribunales, igualmente, especializados.

Asimismo, existe un régimen particular de ejecución de las sanciones penales juveniles diferenciado del de las personas adultas, cuyo objetivo es “...fijar y fomentar las acciones sociales necesarias que le permitan al menor de edad, sometido a algún tipo de sanción, su permanente desarrollo personal y la reinserción en su familia y la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades.” (Art. 133 de la Ley de Justicia Penal Juvenil). Para ello, se dispone que debe existir un plan individual de ejecución de la sanción que procure el cumplimiento de este objetivo. La fiscalización del cumplimiento de estos planes se encuentra a cargo del Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles.

Este régimen se encuentra debidamente regulado en la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, N° 8460 del 20 de octubre del 2005, la cual para efectos de interpretación y aplicación hace especial referencia al Derecho de la Niñez y la Adolescencia, teniendo como objetivo, conforme al artículo 8°, lo siguiente:

“Durante el cumplimiento de la sanción, deberán fijarse y fomentarse las acciones necesarias que le permitan, a la persona joven sometida a algún tipo de sanción, su desarrollo personal permanente, su reinserción en la familia y la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades y sentido de responsabilidad. Deberán brindarse, además, los instrumentos necesarios para la convivencia social, de manera que la persona joven pueda llevar una vida futura exenta de conflictos de índole penal; para ello, cada institución del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, deberán garantizar los programas, proyectos y servicios destinados a la población sujeta a esta Ley.”

b. El papel de la Defensoría de los Habitantes en la materia penal juvenil.

Cabe destacar que desde ante de la promulgación de la Ley de Justicia Penal Juvenil, la Defensoría de los Habitantes realizaba inspecciones a los centros de internamiento de jóvenes, en aquel momento existentes, a saber, el Centro Luis Felipe González Flores y el Centro Amparo Zeledón.

Esta intervención se afianza con motivo del conjunto de garantías que contempla la Ley de Justicia Penal Juvenil, que entre otros dispone la intervención de la Defensoría de los Habitantes, específicamente en la

etapa de ejecución de las sanciones. Específicamente en relación con el derecho del 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 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 con ese mandato, la Defensoría de los Habitantes interviene, de manera específica, ante las notificaciones que se reciben por medidas cautelares adoptadas de conformidad con el inciso i) antes señalado. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes atiende denuncias interpuestas por la población adolescente privada de libertad y por sus padres y madres; por el personal que labora en el Centro y por cualquier otra persona interesada en la violación de los derechos de ese grupo etáreo.

Además, con un propósito preventivo, se realizan visitas periódicas al Centro de Formación Juvenil Zurquí. Estas visitas tienen como finalidad verificar las condiciones en que se encuentra la población privada de libertad adolescente, así como el cumplimiento efectivo de los derechos que le asisten según la Convención sobre los Derechos del Niño y los instrumentos internacionales sobre la materia y el Código de la Niñez y la Adolescencia en general y la Ley de Justicia Penal Juvenil de manera particular.

Es importante señalar, que en la actualidad, esta labor se hace en el marco de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, particularmente del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Ley N° 8459 del 12 de octubre del 2005, el cual dispone la obligación de los Estados de contar con mecanismos nacionales de prevención cuya labor principal es realizar visitas periódicas preventivas y entablar un diálogo cooperativo con los Estados, en procura de velar las condiciones en que se da la privación de libertad. En este sentido, la labor que desde 1993 viene realizando la Defensoría de los Habitantes en la materia, se ha visto reforzada y ampliada al ser designada, mediante Decreto Ejecutivo No. 33568-RE-MSP-G-J, firmado el 13 de diciembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 19 de febrero de 2007, como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del citado Protocolo.

Cabe destacar que si bien, aún no se cuenta con recurso humano específico para desarrollar de manera exclusiva esta labor, los principios de intervención

como mecanismo nacional que dispone el Protocolo son observados en las visitas que se realizan al centro juvenil, encontrándose en proceso la elaboración de un manual de visita conforme con lo dispuesto en los estándares internacionales de Derechos Humanos. La mayor o menor periodicidad con que la institución realice estas visitas, dependerá de la disponibilidad de los recursos requeridos para tal propósito, señalándose, desde ahora, la urgencia de que el Ministerio de Hacienda dote a esta institución de los recursos necesarios para dar efectivo cumplimiento a este nuevo mandato. Si bien, tales recursos fueron solicitados para el presente período presupuestario, no fueron asignados. Se espera que próximamente puedan ser considerados en un presupuesto extraordinario para el año 2008 o que se incluyan en el presupuesto del período 2009.

c. Visitas realizadas al Centro de Formación Juvenil Zurquí por parte de la Defensoría de los Habitantes

El Centro de Formación Juvenil Zurquí, es una institución de la Dirección de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Gracia, especializada en la atención de adolescentes, entre los doce y diecisiete años, –hombres y mujeres- privados de libertad, de manera provisional o definitiva, debido a la comisión de un hecho tipificado como delito en el Código Penal o leyes especiales y sometidos a la jurisdicción penal juvenil.

En el marco de sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes realiza visitas periódicas a este centro y utiliza un instrumento o guía de visita que contiene diferentes aspectos por considerar, de conformidad con los derechos que les asiste a los y las adolescentes bajo este régimen de privación de libertad⁵⁴, así como las condiciones mínimas que la Ley de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles prevé para el logro del objetivo pedagógico⁵⁵ que tiene la sanción penal en

⁵⁴ De conformidad con el artículo 138 de la Ley de Justicia Penal Juvenil, los derechos de la persona menor de edad durante la ejecución de sanciones, tiene como mínimo los siguientes derechos: derecho a la vida, la dignidad y la integridad física y moral; derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado; Derecho a permanecer, preferiblemente, en su medio familiar, si este reúne los requisitos adecuados para el desarrollo del menor de edad; derecho a recibir los servicios de salud, educativos y sociales adecuados a su edad y condiciones y a que se los proporcionen personas con la formación profesional requerida; Derecho a recibir información; derecho a presentar peticiones ante cualquier autoridad y a que se le garantice respuesta; derecho a que se le mantenga, en cualquier caso, separado de los delincuentes condenados por la legislación penal común; derecho a que se le ubique en un lugar apto para el cumplimiento del plan de ejecución individual y a que no se le traslade arbitrariamente; derecho a no ser incomunicado en ningún caso, ni a ser sometido al régimen de aislamiento ni a la imposición de penas corporales.

⁵⁵ “La ejecución de las sanciones debe cumplir con un fin

esta población, entre las que se incluye el derecho a participar de su proceso o plan individual y reforzar su dignidad y autoestima. De tal forma, se valoran las siguientes áreas:

1. Capacidad institucional
2. Atención de Salud
3. Área laboral
4. Área educativa y formativa
5. Área recreativa
6. Visita de familiares y cónyuges
7. Derecho a la información
8. Asesoría legal
9. Alimentación
10. Procedencia de la población
11. Capacitación al personal de seguridad

De las visitas efectuadas durante el año 2007 y parte del presente año se puede señalar lo siguiente:

1. Capacidad institucional:

La capacidad total de albergue del centro es de aproximadamente cien personas; no obstante, dado el movimiento –ingresos y egresos- de adolescentes, la población se mantiene en un 50% de dicha capacidad y que oscila entre 40 y 46 personas durante la semana. Esta cantidad permite responder 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, con una estructura y características similares: seis habitaciones con su propio servicio sanitario y el respectivo espacio para guardar los artículos personales, una ducha que pueden utilizar todos los/as adolescentes ubicados en la sección, 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. Cada módulo cuenta con un teléfono público para uso de los y las adolescentes y uno estacionario de manejo de la administración. Las secciones tienen espacio, ilu-

minentemente pedagógico y no debe de restringir más de los derechos que se restringieron en la sentencia condenatoria. La sanción privativa de libertad tiene un carácter de excepcional y debe ser impuesta por el menor tiempo posible.” Tiffer Sotomayor, Carlos, De un derecho tutelar a un derecho penal mínimo/garantista, Revista Ciencias Penales, N° 13, diciembre 1997, www.cienciaspenales.org/revistas.

minación y ventilación suficiente. El número de camas está acorde con la cantidad de adolescentes en cada sección. Las condiciones de aseo y limpieza son satisfactorias. Los servicios sanitarios permanecen limpios y en buenas condiciones.

Los módulos se dividen conforme a la situación jurídica del o la adolescente y su rango de edad. Así:

- Sección A: Ubica a quienes, ingresan por primera vez tienen detención provisional. Permanecen en esta sección mientras se realiza la valoración psicológica y se determina su perfil de personalidad, así como el ajuste según la dinámica de la sección. En caso de presentar conductas de difícil manejo que afectan la convivencia del grupo, se traslada a otra sección de mayor contención. También se ubica a adolescentes que reingresan, cuyo perfil de personalidad se acomoda con las características del grupo.
- Sección B: Adolescentes con características similares a las del grupo anterior, pero con comportamiento un menos pasivo.
- Sección menores de 15 años: Adolescentes entre 12 y menos de 15 años.
- Sección C-1: Adolescentes que tienen sentencia, pero no en firme.
- Sección C-2: Adolescentes con privación de libertad definitiva (sentenciados).
- Sección G: Se ubican temporalmente adolescentes con dificultad para relacionarse con los otros, por razones de seguridad a sí mismos y a sus compañeros, se mantienen separados cada uno en su propia celda. Durante el día salen individualmente para disfrutar del sol.
- Sección femenina: Actualmente hay 4 adolescentes mujeres privadas de libertad, separadas según su condición legal y perfil de personalidad.

En relación con las visitas realizadas, al mes de mayo del 2008 permanecían en el centro 33 adolescentes, quienes se encontraban ubicados de la siguiente forma:

Como se ve, la distribución de la población responde con lo establecido en la normativa vigente, 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”*⁵⁶. De igual manera se encuentran separados los adolescentes “...

que se encuentren en internamiento provisional y los de internamiento definitivo”. A mayo del 2008, se encontraban en el centro 12 adolescentes en detención definitiva y 21 en detención provisional, como se ilustra a continuación.

El centro cuenta con 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 y sobre cualesquiera otros asuntos de competencia de la institución.

Pese a que el Centro ha observado la regla básica de la separación entre hombres y mujeres, y que son pocos los espacios que comparten restringidos a los momentos educativos y recreativos, no puede dejar de señalarse que aún no se ha dado efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de Justicia Penal Juvenil, que demanda la existencia como mínimo, de dos centros especializados, uno para la atención de hombres y otro para la de mujeres. Como se indicó, la población de adolescentes mujeres, afortunadamente, es muy baja por lo que atendiendo a la intención del legislador de garantizar la separación por sexo, las autoridades penitenciarias deben prever la eventualidad de requerirse el centro para mujeres, si las circunstancias así lo demandan. En relación con los jóvenes a quienes se les aplica una sanción penal juvenil y cumplen su mayoría de edad, existe un centro especializado conocido como Centro de Atención Institucional Adulto Joven, ubicado en las inmediaciones del complejo penitenciario La Reforma y que se encuentra debidamente separado de los demás centros de adultos que ahí se ubican; sin embargo, no existe un centro especializado para población de mujeres adultas jóvenes aún.

2. Derecho a la Salud de la población

El centro cuenta con un consultorio médico, debidamente equipado para atender a los y las adolescentes; el servicio que se presta es debidamente canalizado por medio de la enfermera de planta; quien es responsable de abrir el expediente clínico de cada adolescente que ingresa en el centro, anotarlo en la lista de pacientes que debe atender el médico en la visita semanal, propiamente los martes. Ante situaciones de emergencia, el 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 hacia una clínica u hospital, custodiado/a por dos oficiales de seguridad. Posteriormente, el jefe de la escuadra de turno elabora un informe sobre lo acontecido.

⁵⁶ Ley de Justicia Penal Juvenil, Ley N° 7576 de 30 de abril de 1996, artículos 4 y 139.

3. Área educativa y formativa:

El centro cuenta con seis educadores/as, dos de ellos contratados por el Ministerio de Justicia y Gracia y cuatro por el Ministerio de Educación Pública, quienes imparten lecciones diariamente de las asignaturas básicas, procurando garantizarle a la población su derecho a la educación. La mayoría de la población que ingresa en el centro no ha concluido el II Ciclo de Enseñanza General Básica y son pocos los adolescentes que han iniciado el III Ciclo. No obstante, es difícil mantener un dato constante por la rotación de población; cada adolescente que ingresa se ubica en el nivel que le corresponde.

4. Área laboral:

Existen 25 plazas que se asignan a los y las adolescentes previa valoración de su caso y características específicas: 12 para adolescentes ubicados/as en detención provisional y 13 adolescentes ubicados/as en detención definitiva. No funciona como relación contractual, sino como incentivo por las tareas que realizan, 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 mes⁵⁷. Así como la incorporación en el programa de siembra de tilapia, asesorado por INCOPECA. Cuando los/as adolescentes cumplen su sentencia, antes del egreso, se les procura ubicar laboralmente por intermedio y participación activa de la familia, como una forma de apoyo para su desenvolvimiento posterior.

5. Área recreativa y deportiva:

Para la práctica de estas actividades, el centro cuenta con un gimnasio, una cancha de básquetbol y otra de fútbol. Dentro de la programación semanal, se dispone de los días lunes y sábado para la realización de estas actividades, ello porque no se dispone de suficiente personal de seguridad para vigilar la población y con cierta frecuencia se presentan disputas y riñas producto de la rivalidad y conflicto existente entre algunos adolescentes.

6. Visitas de familiares y cónyuges:

Las visitas semanales son los jueves de 12:30 m.d. a 2:30 p.m. y los domingos de 9:00 a.m. a 1:00 p.m. La mayoría de los y las adolescentes reciben visita de su familia: madre, padre, hermanos, hermanas, hijos/hijas, novia/novio, compañera/o y amistades.

Actualmente solo uno de los adolescentes disfruta del derecho a la visita conyugal, cada 15 días con una duración de cuatro horas. Para garantizar este derecho, existe un procedimiento previo que el/la adolescente privado de libertad y su cónyuge o pareja deben atender; el cual consiste en lo siguiente:

1. El o la adolescente debe presentar solicitud formal a la dirección del centro.
2. El o la pareja debe aportar copia de la certificación de nacimiento y de matrimonio -si existe el vínculo-.
3. El centro realiza la investigación psicosocial correspondiente de la pareja, así como del vínculo afectivo. Se procura garantizar que ninguna de las partes, al encontrarse, estará expuesta a situación de riesgo por manifestaciones de violencia.
4. Por lo general, previo, a la visita se brinda información, orientación y asesoría a la pareja.
5. Las requisas se realizan atendiendo el procedimiento que se sigue en el momento del ingreso.

7. Derecho a la información:

Cuando el o la adolescente ingresa, se le informa sobre las reglas y procedimientos que rigen en el centro. Posteriormente, el/la profesional encargado/a del Área Legal le suministra la información concerniente al proceso judicial. De igual forma, ante cualquier consulta que el o la adolescente necesite efectuar al Defensor Público, se procura establecer contacto con éste, para mantenerle informado/a. Trimestralmente se remiten al Juez de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, informes sobre la situación del adolescente -en detención definitiva- y el progreso alcanzado en el plan de ejecución de la sanción, con las respectivas recomendaciones, el cual es puesto en conocimiento del o la adolescente.

Las denuncias que se presentan, las conoce la Dirección del centro y dependiendo del asunto, las traslada a las autoridades competentes del Ministerio de Justicia o bien, realiza la llamada de atención o amonestación correspondiente, de conformidad con sus potestades y en observancia del debido proceso y derecho de defensa.

8. Asesoría jurídica:

El abogado/a del centro 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. Asimismo, sirve de enlace con la defensa pública y cualquier asunto en los Tribunales

⁵⁷ En estos casos el/la adolescente no mantiene una relación patrono/trabajador con la administración del Centro, el incentivo es un subsidio y no un salario.

de Justicia. De igual manera, mantiene estrecha comunicación con las autoridades del Instituto Nacional de Criminología, entre otros asuntos, para monitorear el cómputo de la pena de las y los adolescentes, a quienes se mantiene informados.

9. Alimentación:

Según lo manifestado por la población privada de libertad y el personal de seguridad, la alimentación –en calidad y cantidad- es “buena”: los alimentos están “bien preparados y condimentados”, además, durante la semana se establece un menú que rota constantemente. Situación que se ha corroborado en las visitas periódicas que realiza la Defensoría en este Centro.

10. Procedencia de la población:

Al centro ingresan adolescentes de todas las regionales del país. Hasta hace poco, la procedencia no era considerada un factor determinante para la ubicación del adolescente en determinada sección; no obstante, se ha tomado en consideración por las variaciones en el tipo de delitos y perfiles de personalidad.

11. Capacitación al personal de seguridad:

Como parte de los requerimientos de ingreso a laborar en el Ministerio de Justicia y Gracia, el personal seleccionado, recibe capacitación previa –dos meses- en materia de legislación penal en general, derechos humanos, reglamentos, características de población privada de libertad. La capacitación y el entrenamiento específico para trabajar con la población adolescente, se brinda en el Centro especializado, como parte del compromiso con la perspectiva de los derechos específicos de esta población y el enfoque de la justicia penal juvenil.

A partir de los datos recopilados en las visitas e inspecciones realizadas, y conforme con los parámetros dispuestos por la legislación penal juvenil, en términos generales, se concluye que el funcionamiento del centro es satisfactorio, señalándose particularmente que:

1. El espacio físico donde se ubica la población privada de libertad se encuentra en adecuadas condiciones; sin embargo, en algunos momentos y conforme con la cantidad de población, existen problemas de infraestructura que dificultan el cumplimiento real y efectivo de lo dispuesto en la Ley de Justicia Penal Juvenil en cuanto a diferenciar la ubicación de la población por grupo etéreo y su condición de detención provisional o definitiva. Como se indicó antes, se respeta la separación por género.
2. Se les proveen los artículos personales indispensables para satisfacer, hasta donde sea posible,

las necesidades básicas, como vestido, cuidado y aseo personal. De igual manera se garantiza la atención y el tratamiento médico especializado para quienes lo requieran.

3. 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.

4. 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, propiciar su desarrollo personal, incluyendo una adecuada inserción en el mercado laboral.

5. Al adolescente se le garantiza el derecho a recibir información sobre su situación legal y asuntos de interés de conformidad con la normativa que le asiste.

6. 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 para personas adultas, ante la ausencia de una regulación específica para población adolescente.

7. La alimentación como necesidad fundamental para la población, está siendo debidamente satisfecha, en calidad y cantidad.

Con el propósito de procurar el efectivo cumplimiento de los derechos que asisten a esta población, en su carácter de adolescentes y por su condición de privación de libertad, es siempre preciso buscar el mejoramiento de las condiciones de cumplimiento de la sanción, lo cual motivó a formular a las autoridades del **Ministerio de Justicia y Gracia**, las siguientes recomendaciones:

1. Abocarse a la redacción del proyecto de Reglamento de la Ley de Justicia Penal Juvenil, labor que desde el año 2004 se ha venido señalando y que recobra importancia con la entrada en vigencia de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles, así como considerar lo señalado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ley de la República.
2. Incrementar los espacios recreativos semanales, específicamente para el ejercicio físico y el desarrollo de destrezas y habilidades de carácter artístico y cultural, considerando el carácter pedagógico de las sanciones penales juveniles y que el abordaje de todas las áreas del conocimiento y quehacer humano deben ser promovidas para el desarrollo

pleno de los y las adolescentes como personas.

3. Desarrollar programas que permitan una capacitación técnica y laboral a los y las adolescentes privados de libertad.
4. Recordar la importancia de que en el proceso de selección de agentes de seguridad, se garantice la idoneidad para el trabajo con adolescentes, así como el conocimiento mínimo sobre los principios rectores de la materia.
5. Se retoma, asimismo, lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Ejecución de las Sanciones

“Así las cosas, se debe señalar que en la actualidad, es frecuente observar publicaciones en medios de comunicación que involucran a personas menores de edad, sean víctimas o victimarias, las cuales son violatorias al derecho a la imagen; entendido como una extensión del derecho a la intimidad.”

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

Penales Juveniles, en relación con el abordaje que debe darse a esta población, cuya situación no las excluye de la protección que el ordenamiento jurídico prevé para toda persona menor de edad. Para el efecto, “... (l) as autoridades administrativas de ejecución y cumplimiento de las sanciones penales juveniles deberán orientarse y estar en armonía con la política general en materia de protección integral en el ámbito nacional, desarrollada por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Consejo Nacional de la Persona Joven y las juntas de protección de la niñez y la adolescencia y la política pública de la persona joven.” Aspecto que adicionalmente, deberá tomar en cuenta la recién entrada en vigencia de la Convención Iberoamericana de Jóvenes (Ley N° 8612 del 01 de marzo del 2008)

6. El derecho de protección de la imagen de los niños, niñas y adolescentes: una extensión de su derecho a la intimidad personal

El derecho a la imagen y en particular de la imagen de la persona menor de edad, es uno de los derechos humanos de mayor relevancia y que cobra su significado en la esfera personal y más íntima del ser humano. La misma Sala Constitucional ha entendido este derecho como una extensión del derecho a la intimidad⁵⁸, protegido constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Política y en forma específica, en los artículos 21 y 27 del Código de Niñez y Adolescencia. Protección no sólo como límite a la intervención del Estado y los sujetos de derecho privado, incluyendo

los padres y madres; sino también en relación con el estímulo al desarrollo íntegro de su personalidad.

Definir y demarcar el contenido del derecho a la imagen no es sencillo. La forma de protegerlo es todavía más compleja si se visualiza dentro de una “sociedad de la información” en la que se vive actualmente. Dicho ambiente informativo produce riesgos imprevisibles de manera continua que vienen a dificultar una concepción unívoca o estática de la intimidad.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la Sala Constitucional ha definido el derecho a la imagen como *“aquel derecho humano de la personalidad que brinda la facultad jurídica de excluir cualquier actividad de otro, que implique imposición, intromisión, injerencia y otras turbaciones, en los asuntos de la vida íntima del sujeto. A su vez entraña, la posibilidad de impedir la publicación o revelación de determinados hechos, no importando si se logra o no su objetivo, por lo que no interesa el efectivo conocimiento de las demás personas, sino la protección del derecho a la intimidad y el derecho a la imagen.”*⁵⁹

De esta manera, se limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la esfera privada de las personas; esta limitación puede encontrarse tanto en la observación y en la captación de la imagen, como en la difusión posterior de lo captado sin el consentimiento de la persona afectada. Ahora bien, en el caso específico de la difusión de imágenes en las cuales se involucre a personas menores de edad, la Sala Constitucional, en la resolución N° 12959-07, indicó que:

“...la difusión de imágenes y fotografías de una determinada persona no es prohibida en forma general, sino únicamente en la medida que no se cuente con el consentimiento para su difusión y no encuadre dentro de las excepciones contenidas en la norma. Lo mismo debe ser aplicado para el caso de los menores de edad, aclarando que cuando éstos sean los titulares del derecho a la imagen o del derecho a la intimidad, el consentimiento puede ser válidamente otorgado en principio por aquellos que ejerzan la autoridad parental sobre ellos, por carecer de capacidad jurídica. Por supuesto que ese consentimiento por parte de los representantes de los menores, debe otorgarse dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, pues de ninguna forma podría la aquiescencia de los padres sustituir la protección del interés superior del menor. Es por lo anterior, que

⁵⁸ Sala Constitucional, Res. N° 11154-2004 de las 9:45 hrs. del 08 de octubre de 2004.

⁵⁹ Sala Constitucional, Res. N° 218-08 de las 11:10 hrs. del 11 de enero de 2008.

cada caso concreto debe ser analizado en forma independiente, para determinar si el consentimiento otorgado por quien ejerce la autoridad parental sobre un menor, es válido o no desde el punto de vista de sus derechos fundamentales.” Lo subrayado no corresponde al original.

El tema en cuestión no es pacífico y así lo evidencian cuenta recientes resoluciones del Tribunal Constitucional, en las cuales se ha ampliado el criterio de interpretación en relación con la protección de este derecho respecto a las personas menores de edad. Situación que requiere ser regulada de forma más explícita en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y los parámetros internacionales de protección de sus derechos humanos. Al respecto, cabe destacar la reciente resolución N° 218-08 de las once horas y diez minutos del 11 de enero del 2008, de la Sala Constitucional, que indica:

“(…) esta Sala ha desarrollado el derecho de imagen como una extensión del derecho a la intimidad, protegido constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Política, cuyo fin es resguardar el ámbito o esfera privada de las personas del público, salvo autorización expresa del interesado. De esta manera, se limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la vida privada de las personas; esta limitación puede encontrarse tanto en la observación y en la captación de la imagen como en la difusión posterior de lo captado sin el consentimiento de la persona afectada. No obstante lo anterior, este Tribunal ha señalado expresamente, que para que una persona pueda invocar la vulneración a este derecho, debe existir una plena identificación de la persona presuntamente perjudicada, sea por su nombre o por su imagen.”

Así mismo, esta última manifestación debe analizarse con cuidado y en cada caso particular, pues en criterio de esta Defensoría la divulgación del nombre o imagen de la persona, no son los únicos medios por los cuales se puede lograr la identificación plena de una persona. En el caso de las personas menores de edad, el parámetro de protección debe ampliarse en relación con otros aspectos como el entorno en que se desarrolla el niño, niña o adolescente, su familia y comunidad, a la actividad a la que se dedica o los problemas que presenta, así como a su ubicación espacial. Con la referencia a estos elementos y sin necesidad de la imagen completa, es posible lograr una plena identificación de la persona y por ende, no sólo lesionar su derecho a la intimidad, nombre e imagen sino, además, acarrearle

las consecuencias de tal exposición pública, lo cual vulnera y eventualmente, profundiza las consecuencias del hecho por el cual ha sido expuesto/a.

Por otra parte, en los últimos meses y con motivo de la transmisión de programas especiales por parte de televisoras nacionales, surge también la interrogante en relación con el alcance de la potestad de los padres en el otorgamiento de la autorización de la exposición pública de la imagen de los niños, niñas y adolescentes en circunstancias que podrían revictimizarlos o hacerlos sujetos de lástima. Si bien, estos programas buscan la promoción de la solidaridad social y el apoyo a las personas en circunstancias de especial vulnerabilidad, apelando al mejoramiento de la calidad de vida de estos niños y niñas; debe valorarse cuidadosamente si tales propósitos, incluyendo los de carácter comercial, se encuentran por encima de sus derechos fundamentales y si tal actuación es conforme con el principio del interés superior del niño y la niña; parámetros que se incorporan al examen de razonabilidad y proporcionalidad señalado por la Sala Constitucional.

Así, atendiendo a las circunstancias particulares de cada persona menor de edad, la exposición de su imagen debe ser valorada y celosamente fiscalizada por las autoridades del Patronato Nacional de la Infancia, en procura de que la buena intención no se convierta en una excusa para la lesión de sus derechos. De especial consideración debe ser la participación y el propio consentimiento del niño, niña y adolescente, el cual, conforme con su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales, permitirá avalar o no, la autorización brindada por quien ejerza la guarda, crianza y educación.

7. La Adopción: el derecho a tener una familia idónea

La institución de la adopción ha existido en casi todas las culturas y sin duda, si se realiza por los mecanismos psicosociales y jurídicos idóneos, es uno de los mejores instrumentos de protección social y jurídica de la niñez y de la adolescencia que se encuentra en situación de abandono u orfandad y se encuentra en condiciones legales de ser adoptable.

La adopción constituye un proceso en el que los niños y niñas se enfrentan ante una alta vulnerabilidad y en donde se juega su identidad, nacionalidad, raíces, cultura y destino. En ese sentido, no resultan irrelevantes cada uno de los ritos, los pasos y los procedimientos que se ejecutan desde que se enfrenta la situación de abandono u orfandad hasta el encuentro con la nueva familia. Los fraudes registrales, la compra, los pagos indebidos, la permanencia con diversas personas o instituciones, tienen una trascendencia mucho mayor

de la que las personas adultas tienden a percibir o a comprender.

Como hemos indicado en forma reiterada, en nuestro país, a partir de 1990 todos los procesos jurisdiccionales y administrativos, la legislación, el quehacer institucional y las prácticas sociales, deben estar adecuadas con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese proceso, el interés de la persona menor de edad, debe estar siempre por encima de los intereses de las personas adultas adoptantes, incluso de los padres y madres biológicos. Ese interés demanda buscar **una familia idónea para un niño o niña y no un niño o niña para una familia**; prevaleciendo la satisfacción y cumplimiento del Interés Superior de la persona menor de edad, dando preferencia a la familia biológica y en su defecto, debe acudir a la posibilidad de ubicación con una familia costarricense o con residencia habitual en el país y por último, se opta por la ubicación con una familia extranjera. Es un procedimiento que se debe realizar dentro del marco de estrictas garantías procesales, que no impliquen trámites excesivos, burocráticos, denigrantes, discriminatorios o de difícil acceso para algunos sectores de la población.

Con fundamento en lo señalado, en el año 2002 la Defensoría de los Habitantes consideró necesario realizar una investigación que permitiera conocer el proceso de la adopción de un niño, niña y adolescente con una familia nacional o extranjera. Al respecto, se consideró el tiempo promedio que tarda un expediente desde que se inician las diligencias en la oficina local del PANI hasta que se resuelve la ubicación del niño o niña con la familia y concluye el proceso por parte de los Juzgados de Familia. Así como también identificar las agencias internacionales con las que existe convenio y el lugar de destino en adopción internacional y otras características de interés propias del proceso.

De la investigación realizada⁶⁰, se logró concluir y recomendar lo siguiente:

1. Que 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 adecuados. 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; tendrá bajo su encargo el proceso y elaboración del acto de entrega del niño o niña y el seguimiento posterior.

2. Que 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”.

3. Que en todo proceso de adopción deben prevalecer los derechos de la niñez y la adolescencia. Se les debe reconocer como sujeto de derechos y no como objetos, principio que deberá orientar las medidas de carácter jurídico como psicosocial. La adopción desde ningún punto de vista puede ser reducida a un trámite notarial, no es una transacción.

4. Que la adopción plena debe tramitarse en la vía administrativa a través de una autoridad central (PANI) 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.

5. Que de conformidad con el interés superior de la niñez y la adolescencia costarricense, el proyecto de modificación a los artículos 109 y 113 del Código de Familia (Expediente Legislativo N° 14124) debe tener prioridad dentro del orden del día para discusión en el plenario.⁶¹,

6. Que en razón de las limitaciones socioculturales que impiden la utilización plena de la institución de la adopción, es necesario que el PANI como entidad responsable desarrolle programas que se dirijan a modificar las actitudes y prácticas sociales prejuiciosas. Asimismo se fomente una cultura nacional de la adopción como una de las mejores opciones para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de abandono o huérfanos.

7. Que en el caso de la adopción internacional, es necesario que el PANI, como autoridad central administrativa, promueva ante las instancias que correspondan para que se establezcan acuerdos bilaterales o multilaterales entre Costa Rica y el país receptor del niño, niña y adolescente, siendo vigilantes de la ejecución de las medidas de adopción internacional; previniendo además, el secuestro, tráfico, venta y trata de niños, niñas y adolescentes. Dichos convenios serán esenciales para aquellos países que no haya ratificado la Convención de La

⁶⁰ Expediente N° 07050-26-1999-IO, Oficio N° 00303-2002-DHR del 17 enero 2002.

⁶¹ Si bien este expediente fue aprobado el 10 de septiembre del 2002, emitiéndose la Ley N° 8297, por razones de procedimiento, fue declarada inconstitucional mediante resolución de la Sala Constitucional N° 6304 del 03 de julio de 2003, haciéndose nugatorio el esfuerzo realizado para hacer la debida adecuación normativa.

Haya.

8. Que la adopción internacional sólo debe ser autorizada, una vez agotadas las posibilidades de cubrir las necesidades del niño o niña en el país, en resguardo de sus derechos de nacionalidad e identidad. Por tanto la adopción internacional se debe autorizar sólo cuando se han agotado todas las alternativas nacionales posibles y con los países donde existe acuerdo o cooperación para estos efectos.

9. Que el procedimiento de la adopción se debe realizar con estrictas garantías procesales, que no impliquen trámites excesivos, burocráticos, denigrantes, discriminatorios o de difícil acceso para algunos sectores de la población.

10. Que en igual sentido se debe promover una reforma del Código Penal, para sancionar la evasión de trámites legales para la adopción, el pago o promesa de pago por el consentimiento para la adopción, el cuidado sin autorización de niños o niñas para adopción, los que inserten datos falsos en las actas de nacimiento, entre otros.

11. Que se reitera la necesidad de que el PANI vele por que en toda decisión prevalezca el interés superior del niño o niña, por encima de la voluntad de los padres biológicos. La adopción debe coexistir y estar estrechamente vinculada con otras alternativas de protección; prevaleciendo siempre el mejor interés de los niños y niñas.

12. Que la declaración de abandono siempre debe estar presente y el consentimiento de los progenitores debe ser dado con el debido asesoramiento jurídico y psicosocial. No debe existir el criterio de “abandono por razones económicas” es decir, cuando la familia no puede llenar las necesidades por razones ajenas a su voluntad. El abandono debe ser declarado por una autoridad judicial competente.

13. Que es necesario que el PANI como ente protector de la niñez y la adolescencia promueva una amplia coordinación con las autoridades judiciales para reducir el tiempo de resolución del proceso de adopción.

- **Acción de Inconstitucionalidad contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia en materia de adopciones internacionales**

El Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional⁶² reconoce y garantiza los derechos fundamentales de todo ser humano y particularmente de las personas

menores de edad, a la libertad, la igualdad, y la no discriminación, resultando aplicable su contenido a todo procedimiento de adopción internacional en el que se encuentre involucrado todo niño, niña o adolescente, indistintamente de su género, raza, nacionalidad, edad, condición o situación jurídica, social o familiar.

A pesar de lo anterior, desde el año 1999, el Tribunal de Familia de la Corte Suprema de Justicia ha emitido reiteradas y constantes resoluciones judiciales, dentro de procesos de adopción internacional de personas menores de edad, ventilados en la vía jurisdiccional, en donde ha aprobado adopciones internacionales al margen de los principios y procedimientos establecidos en el Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, bajo el argumento de que la normativa del citado Convenio sólo se aplica a los procedimientos de adopción internacional de niños, niñas y adolescentes “*institucionalizados*”, esto es, a aquellos sujetos a la protección especial del Estado, no resultando vinculante su contenido en los casos de adopciones internacionales tramitados por la vía directa, a saber, cuando media o interviene el consentimiento expreso de los padres y madres que ejercen sobre el niño y la niña los atributos de la autoridad parental.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Familia tratándose de adopciones internacionales, el Convenio de La Haya en materia de adopciones internacionales sólo se aplica a los casos de aquellas personas menores de edad que se encuentran bajo la custodia, guarda ó cuidado directo del PANI, toda vez que en los demás casos —en donde media el consentimiento de los progenitores según el artículo 109 inciso C del Código de Familia⁶³— prevalece, en criterio de dicha autoridad judicial, el denominado principio de autonomía de la voluntad de los progenitores. No obstante y tal y como se advirtió en líneas atrás, el Tribunal de Familia ha venido normando, construyendo y reproduciendo una línea jurisprudencial completamente opuesta a la Constitución Política y al referido Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional. Al respecto, el Voto N° 1076-99 de las nueve horas del veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve, entre otros⁶⁴, dictado por dicha autoridad judicial, resuelve lo siguiente:

⁶³ Valga la pena señalar que existe omisión por parte de la Asamblea Legislativa en torno a las adopciones directas reguladas en el artículo 109 inciso c) Código de Familia, lo cual permite portillos jurídicos que vulneran los derechos de niños, niñas y adolescentes y discriminan entre la infancia y adolescencia institucionalizada y la que es adoptada directamente.

⁶⁴ Ver en igual sentido las resoluciones número N° 1277-99, 628-00, 721-00, 1225-00, 1280-00 y 158-01 del Tribunal de Familia de la Corte Suprema de Justicia.

⁶² Ratificado por el país mediante Ley N° 7517 del 22 de junio de 1995.

"Aunado a lo anterior, en donde se comprende cristalinamente que se regula el derecho genérico del niño a tener una familia, ya sea biológica o adoptiva, siendo ésta una alternativa contemplada como parte de la protección estatal, y que viene a formar parte de nuestro Ordenamiento Jurídico, mediante la Convención de la Haya en donde se regula también la adopción nacional e internacional, pero referida a los niños que están bajo la protección del Estado, o lo que comúnmente se conoce en nuestra jerga como niños institucionalizados. (...) Así, los convenios mencionados, con rango superior al Código de Familia, dejan vigente la adopción internacional directa o privada, en el cuerpo de leyes dicho, pues esta figura no fue contemplada en el Convenio de la Haya, rigiendo entonces la normativa familiar, o sea, que los convenios mencionados, dejan la aplicación directa de sus alcances, sea reglamentada o desarrollada a través de la normativa familiar interna. Es entonces en este sentido que, las disposiciones del Convenio de la Haya no podrían aplicarse expresamente a los casos de la adopción internacional directa" (...) "VI.- La decisión de una madre de dar a un hijo en adopción en la persona que ella designe, es un acto de la autonomía de la voluntad, expresada en su consentimiento ante el juez competente, debe respetarse porque está plenamente reconocida en nuestra legislación, dado que esa madre es titular en pleno ejercicio de los derechos inherentes a la patria potestad sobre su menor hijo. ¿Qué significa esta aseveración? Que no existe mecanismo en nuestra legislación que le limite ese ejercicio de la voluntad, salvo que, por sentencia judicial, se haya conocido de situaciones atinentes a la suspensión o extinción del ejercicio de la patria potestad, en cuyo caso es otra la situación, lo cual no ocurre en el caso sub-examine. (...) En este punto considera el Tribunal que no es admisible, desde ningún punto de vista, que en este ejercicio de la autoridad parental, se califique a la madre con epítetos propios o calificativos de la madre abandonada. (...) Es más, la misma Ley Orgánica del ente protector de nuestra niñez, regula en forma específica los casos en que se debe otorgar el consentimiento por parte del Consejo Nacional de Adopciones (artículo 4, inciso o) de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, dejándose fuera de esta regulación, los casos de adopción directa. En otras palabras, solamente en el caso de adopciones nacionales o in-

ternacionales de niños institucionalizados o promovidas por el mismo Patronato Nacional de la Infancia, es que éste, por medio del acto administrativo que emana de dicho Consejo, en el que se designe cuál de sus representantes legales deba comparecer ante el Juez de Familia a otorgar dicho consentimiento.[...] "VII.- Igualmente, debe quedar claro también que la declaratoria de adoptabilidad en los casos en que se requiere, compete dictarla al Consejo Nacional de Adopciones, mediante el acuerdo respectivo. Esta adoptabilidad se refiere al requisito contenido en el artículo 16 del Convenio en concordancia con el artículo 113 del Código de Familia, el cual es un requisito necesario y propio para la aprobación de las adopciones internacionales y nacionales de los niños institucionalizados, quedando por fuera de este presupuesto para las adopciones directas." Lo subrayado no corresponde al texto original

"El derecho a la familia como derecho fundamental de los niñas, las niñas y las personas adolescentes, implica que solo puedan ser separados del núcleo familiar en forma definitiva, mediante una decisión jurisdiccional fundamentada en el "interés superior del niño", que en el caso concreto haya valorado los riesgos a que se expone o fue expuesto el niño o la niña por su grupo familiar más cercano o extendido. Una decisión definitiva en esta materia, implica además haber llegado a la conclusión que las medidas correctivas de ciertas situaciones para esa familia en particular no son posibles o no dieron resultado."

Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

Como corolario del criterio jurisprudencial sostenido reiteradamente por el Tribunal de Familia, en relación con la inaplicación del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, se ha establecido que la declaración de adoptabilidad regulada en dicho Convenio y a cargo de la Autoridad Central Administrativa en Costa Rica, a saber, el PANI sólo aplica a personas menores de edad que estén bajo su cuidado y protección, creando una distinción que ni el Convenio de cita ni la legislación común establecen.

La Convención representa una oportunidad privilegiada, para desarrollar un nuevo esquema de comprensión de la relación del niño con el Estado y las políticas sociales y un desafío permanente para el logro de una verdadera inserción de los niños, las niñas y los adolescentes y sus derechos e intereses, en las estructuras y procedimientos de decisión de los asuntos públicos. Se limita la intervención del Estado a una última

instancia que supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales.

La adopción es una institución jurídica que le brinda a un niño, una niña o un adolescente una familia sustituta y que crea entre el menor y su familia adoptiva los mismos lazos jurídicos que existían con su familia biológica. El fin que se persigue es que el niño o la niña que no pueden permanecer al lado de sus padres biológicos puedan crecer y desarrollarse en forma plena e integralmente en el seno de una familia que sustituye para todos los efectos a aquéllos. Así lo establece nuestro Código de Familia en el artículo 100: *“La adopción es una institución jurídica de integración y protección familiar, orden público e interés social. Constituye un proceso jurídico y psicosocial, mediante el que el adoptado entra a formar parte de la familia de los adoptantes, para todos los efectos, en calidad de hijo o hija”*.

La normativa internacional referida a la adopción persigue que esta institución no desnaturalice su objetivo de brindar a un niño, una niña o un adolescente una familia cuando ya no existe ninguna posibilidad de que permanezca con su familia nuclear o ampliada o cuando su madre y su padre o uno de ellos, deciden con plena libertad y conocimiento de las consecuencias del acto, entregar a su hijo o hija a la institución correspondiente o a otras personas con fines de adopción. También cuando el país y cultura de origen no le puede dar la protección o beneficios que puede ofrecer una familia de otro país.

En este sentido, cuando se interpretan en forma errónea los principios establecidos en el Convenio de la Haya, se afecta en forma directa los principios claramente dispuestos en la Convención sobre los Derechos del Niño, tales como:

1. Las personas menores de edad tienen derecho a permanecer en su hogar de origen y a ser cuidado por sus padres, excepto cuando a reserva de revisión judicial, se determine que la separación es necesaria (artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Por otro lado, este principio plantea que a los padres biológicos se les dará, por parte del Estado la ayuda requerida para satisfacer las necesidades de la persona menor de edad (arts. 9 y 18 de la CDN); es posible que teniendo en cuenta esta situación, es que se reforma el Código de Familia de 1995 y se reconoce en el artículo 160 último párrafo que: *“La pobreza de la familia no constituye por sí misma motivo para declarar el estado de abandono”*.

2. Que la adopción del niño y de la niña sólo debe ser autorizada por las autoridades compe-

tentes y que la adopción internacional es “otro” medio para cuidar del niño o niña siempre y cuando dicha colocación no de lugar a beneficios financieros indebidos. La adopción es una medida de protección y bienestar, que permite a los niños y niñas huérfanos o abandonados de forma definitiva beneficiarse de una familia permanente. Esta práctica presenta la adopción nacional (o dentro del país, o interna) y dos modalidades de adopción internacional:

- Una adopción *nacional* es aquella en la que los padres y madres adoptivos y el niño/a que va a ser adoptado tienen la misma nacionalidad y residen en el mismo país.
- La adopción *internacional*, por su parte, distingue entre:

a. aquella en la que el niño/a que va a ser adoptado tiene que salir de su país de residencia habitual, sin tener en cuenta la nacionalidad de los padres y madres adoptivos (esta situación suele ser llamada *adopción en otro país*);

b. aquella en la que los padres y madres adoptivos y el niño/a que va a ser adoptado son de diferente nacionalidad, sin tener en cuenta si las personas adoptantes residen (y seguirán residiendo) o no en el país de residencia habitual del niño/a (*adopción internacional* en sentido estricto).

El Convenio de la Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, hace esta distinción y limita el ámbito de aplicación de este instrumento exclusivamente a aquellas adopciones en las que el niño o la niña tenga que ser trasladado a otro país.

Esto queda claro en el oficio N°37486 (07) JEN/SM, del 24 de abril del 2007, mediante el cual el la Hogue Conference on Private International Law, órgano depositario del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, da respuesta a una solicitud de información realizada por la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia, en el cual se indica lo siguiente: *“El Convenio se aplica a cualquier niño que sea trasladado o vaya a ser trasladado de un Estado a otro Estado contratante con el propósito de una adopción internacional. No existe nada en el Convenio que permita sostener el criterio de que el Convenio no se aplica a niños que son entregados voluntariamente para adopción internacional. Tampoco existe nada en el Convenio que haga sugerir que el Convenio debe aplicarse solamente a niños institucionalizados ... El Informe Explicativo del Convenio, por el profesor G. Parra Aranguren, deja en claro que el alcance del Convenio es intencionalmente amplio, a fin de proveer la máxima protección de los niños sujetos*

a adopción internacional. En relación con el Artículo 2.1 el Informe Explicativo establece: “Las palabras ‘se aplica’ ponen de relieve el carácter vinculante del Convenio, y resalta que toda adopción internacional constituida en los Estados contratantes debe respetar las reglas convencionales. Se aceptó por consenso que únicamente el establecimiento de ese carácter vinculante permite que se cumplan algunos de los objetivos principales del Convenio, tales como la protección del interés superior del niño y el respeto a sus derechos fundamentales (apartado a, artículo 1), la prevención de abusos tales como el secuestro, la venta o el tráfico de niños y otras actividades ilegales o ilícitas respecto de los niños...”

3. En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

A pesar de lo anterior, de forma arbitraria y sin sustento jurídico, el Tribunal de Familia ha establecido una línea jurisprudencial que crea una desigualdad discriminatoria, que implica el debilitamiento de la protección de los Derechos Humanos y de los mecanismos de protección de un sector de la niñez que habita Costa Rica, esto al pretender distinguir entre niños o niñas institucionalizados y aquellos que se encuentran bajo la autoridad parental de sus padres. Dicha distinción no encuentra sustento jurídico en ninguno de los tratados arriba apuntados.

A mayor abundamiento, se debe indicar que mediante criterio jurídico número N°634-03-OAT-PE de fecha 17 de diciembre del 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como órgano competente para interpretar los Convenios Internacionales ratificados por Costa Rica, concluyó que el criterio jurisprudencial del Tribunal de Familia en la aplicación del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional, es erróneo pues conlleva la aplicación de prácticas discriminatorias en perjuicio de niños, niñas y adolescentes, amén de que plantea distinciones que el mismo Convenio no realiza.

Así, entonces, con base en los fundamentos normativos citados y argumentos indicados, la Defensoría de los Habitantes, como órgano legitimado para tal propósito con el acompañamiento del Patronato Nacional de la Infancia, interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Familia en el tema de las adopciones internacionales por entrega directa, por considerar que constituye una discriminación y un debilitamiento al sistema de protección de la niñez y adolescencia del país.

Esta línea jurisprudencial afecta el principio de subsidiariedad de la adopción internacional y la seguridad psicosocial del proceso post-adoptivo, son dos de los principios fundamentales reconocidos y regulados por la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional. En este sentido, no se hace exigibles las condiciones de dichos instrumentos y en la práctica se omite verificar si existen en Costa Rica recursos familiares o comunales idóneos de ubicación para el niño, la niña o el adolescente que se pretende adoptar; y, lo más grave, se le resta importancia a las condiciones que la persona menor de edad afrontará en el Estado Receptor, pues se omite verificar lo atinente a: 1) Condición legal de la agencia de adopción que brindará el seguimiento; 2) Respaldo estatal en caso de incumplimiento de las agencias; 3) Competencias atribuidas en el Estado Receptor a los organismos privados de adopción; 4) Realización del seguimiento post adoptivo por parte de autoridades estatales públicas y no por personas interdependientes a título personal; y 5) Condición de idoneidad para adoptar, extendida por autoridad estatal competente en el país receptor, entre otros.

Asimismo, la jurisprudencia emitida por el Tribunal de Familia prescinde de la declaración de adoptabilidad que debe emanar del PANI, en su carácter de Autoridad Central Administrativa de Costa Rica, designada para observar el cumplimiento de los principios y obligaciones derivados del Convenio de la Haya. Cabe aclarar que la acción de inconstitucionalidad planteada no pretende bajo ninguna circunstancia que el PANI sustituya la autoridad y competencia de los jueces de la República en materia de adopciones internacionales por entrega directa, a quienes por reserva de ley, les está asignada la competencia para resolver en vía judicial estos procesos.

En el momento de elaboración de este informe, dicha acción se encuentra en fase de estudio de admisibilidad por parte de la Sala Constitucional, proceso que se espera no se extienda en el tiempo más allá de lo estrictamente necesario, considerando los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes que están o pudieran estar involucrados en estos procesos. Junto con esta acción, es preciso propiciar también una reforma legal para retomar el contenido de la anulada Ley N° 8297 con el propósito de reformar y adecuar a los estándares de protección integral, los artículos 109 y 113 del Código de Familia. En la actualidad, se encuentra en trámite el expediente legislativo N° 16979, relacionado con tema de adopciones y propiamente la modificación del Inciso c) del Artículo 109 y los Artículos 112 y 113 del Código de Familia. Este expediente se encuentra en espera de dictamen por

parte de la Comisión Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa.

III. Otras formas de intervención durante el período 2007

1. Acciones jurisdiccionales

- La Dirección de Niñez y Adolescencia y la Dirección de Asuntos Económicos, elaboraron un **Recurso de Amparo** en contra del Ministerio de Educación Pública en favor de los niños, niñas y adolescentes que forman parte del sistema educativo público del país y que utilizan el servicio de transporte subsidiado por dicho Ministerio. Se fundamentó dicho recurso en que, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, la decisión del MEP de eliminar 458 de rutas de transporte escolar por considerar que esta decisión resulta contraria a lo establecido en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política y violan el derecho a la educación, en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo, a la protección especial y el principio del interés superior de las personas menores de edad. Recientemente, se conoce que este recurso fue declarado sin lugar, sin que aún se conozcan los fundamentos de dicha resolución (Expediente N° 07-015112-0007-CO, Voto 007112)
- No obstante lo anterior, con motivo de esta acción jurisdiccional, se logró que la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República autorizara la prórroga de los contratos de servicios de transporte estudiantil para el curso lectivo 2008 y condicionara la prórroga del año 2009 solicitada por el MEP al cumplimiento de una serie de señalamientos.⁶⁵

⁶⁵ Los señalamientos del ente contralor al MEP están relacionados con el objetivo de alcanzar un equilibrio en el uso de los recursos públicos tutelando a la vez, el Derecho a la Educación, la Protección Especial y el Interés Superior de los/as usuarios del servicio. Bajo esta premisa se autoriza bajo las siguientes condiciones:

1. Atender las condiciones de seguridad requeridas para prestar el servicio.
2. Modificar los términos del contrato sobre actualización de recorridos, cambio de flotillas, aumento en el número de estudiantes.
3. Informar a la ARESEP para establecer un modelo tarifario que determine los costos.
4. La autorización de la prórroga para el período 2009 está condicionada a la definición de rutas que serán objeto de Licitación, para lo cual se dispondrá de un plazo de diez meses. Oficio DCA-00250 del 25 enero 2008 de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República

- La Defensoría de los Habitantes y el Patronato Nacional de la Infancia interponen una **Acción de Inconstitucionalidad** contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia de San José, en materia de adopciones internacionales, por contravenir lo dispuesto en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos aprobados y ratificados por Costa Rica. Asimismo, por estar directamente relacionado con la materia, se solicita a la Sala, declarar inconstitucional la omisión de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato de legislar, en torno al vacío legislativo del artículo 109 inciso c) del Código de Familia. De esta acción se da amplia cuenta en el segmento anterior.

2. Comisiones, foros y otros espacios de participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia

Como parte de la labor proactiva y asesora que realiza la Dirección de Niñez y Adolescencia, existe representación permanente en las siguientes comisiones, lo cual coadyuva en la atención y garantía de los derechos de los niños y niñas en temáticas muy particulares:

a. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia

Tal como se ha mencionado en anteriores informes de labores, la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7° del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), desde el mes de agosto de 1998 convocó a todas las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, siendo éste un espacio permanente de monitoreo para la aplicación de esa normativa, que procura retroalimentar el trabajo de las instituciones responsables de atender y proteger los asuntos relacionados con la niñez y la adolescencia; así como también fortalecer el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPINA).

Con la finalidad de fortalecer la gestión del Foro CNA se elaboró un Plan de Trabajo para el año 2007 que articula metas y actividades a partir de tres objetivos propuestos:

1. Facilitar la coordinación y la cooperación que promueva la ejecución de acciones para el cumpli-

miento del CNA, con la participación del sector gubernamental y no gubernamental.

2. Elaborar el informe anual de cumplimiento de CNA con enfoque integral que incorpore el análisis interinstitucional e intersectorial que permita el fortalecimiento del Sistema nacional de Protección Integral (SNPI) y que incida en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

3. Retroalimentar el SNPI con los resultados de los informes anuales de cumplimiento de CNA y proyectar la gestión del Foro en el nivel nacional y local, logrando incidir en el papel de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia (JPNA) y los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CTDNA).

Con satisfacción se cumplen las metas propuestas en el Plan de Trabajo 2007:

- Se realizaron 11 sesiones del Foro; logrando el 90% de asistencia de las/os representantes institucionales. Lo cual fortalece la gestión del Foro en el proceso de seguimiento al cumplimiento del CNA.
- Las instituciones de atención a los asuntos de niñez y adolescencia rinden cuentas sobre su gestión durante el año 2006.
- Se modificó la presentación y estrategia de análisis del Informe Anual de Cumplimiento Institucional del CNA.
- Se realizaron cuatro encuentros de capacitación para las personas integrantes del Foro sobre diversos temas en niñez y adolescencia.
- Se realizaron de tres encuentros regionales con personeros de instituciones y organizaciones relacionadas con el tema de niñez y adolescencia, que refuerza la proyección del Foro en el nivel local. Se visitaron los cantones de Puntarenas centro, de Osa (Palmar Sur) y de La Cruz Guanacaste, lo que permitió establecer un acercamiento con las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y con los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, para apoyar las redes locales de protección, el intercambio de información, de experiencias y retroalimentar la gestión, además conocer su impacto en la protección y garantía de los Derechos Humanos de la población menor de edad.
- Niños, niñas y adolescentes en condiciones de explotación sexual comercial (CONACOES)

La Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a las acciones institucionales tendientes a brindarle a la sociedad los mecanismos necesarios para erradicar

prácticas violatorias a los derechos humanos de la población menor de edad víctima de explotación sexual.

La Defensoría de los Habitantes, ha insistido en los informes anteriores sobre la necesidad de asumir el tema con la diligencia y prontitud que demanda, requiriendo de las instituciones competentes el abordaje de este problema desde una perspectiva integral, que abarque aspectos preventivos, identificación de víctimas y formas de atención, además, la eliminación de toda forma impunidad frente a la comisión de este delito.

b. Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad

Dada la importancia que reviste el fenómeno de la trata de niños niñas y adolescentes, es que la Dirección de Niñez y Adolescencia, desde el año 2006 ha venido participando en carácter de observadora en el trabajo que ejecuta la Coalición para combatir la trata de personas menores de edad establecida por el Poder Ejecutivo bajo la coordinación del Ministerio de Gobernación.

c. Comisión Nacional de Nutrición

Desde el mes de diciembre de 2006, la Defensoría de los Habitantes participa –en calidad de observadora- de las reuniones de la Comisión Nacional de Nutrición conformada por CCSS, Ministerio de Salud, IMAS, MEP, PANI, UNICEF, INCIENSA, SEPAN cuyo objetivo es realizar todos los señalamientos necesarios para que Costa Rica logre erradicar la desnutrición infantil en todas sus modalidades y mantener un adecuado Sistema Nacional de Vigilancia que permita direccionar su intervención hacia la satisfacción de las necesidades de la población infantil. Durante ese año, la comisión se abocó a elaborar el Plan Nacional de Prevención y Control de la Desnutrición, presentado el 10 de diciembre de 2007, por la Ministra de Salud en calidad de Presidenta del Consejo Ministerial de la SEPAN.

IV. Coordinaciones internacionales

1. Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica (CCPDH), cuya presidencia actualmente recae en la Defensora de los Habitantes de Costa Rica, acordó trabajar entre los temas trascendentes para todas las Defensorías y Procuradurías de la región, la temática de los derechos de la niñez y la adolescencia, de las personas migrantes y las personas indígenas. Esta labor se ha promovido mediante la dinámica de redes temáticas

con el propósito de intercambiar experiencias, fortalecer las capacidades locales y regionales de incidencia en la defensa de los derechos humanos y velar por la situación de los distintos grupos de población que caracterizan a nuestros países.

En este caso, corresponde referirnos a las acciones propuestas por la Red de Niñez, Adolescencia y Juventud, la cual fue constituida hace unos años por los Defensores/as y Directores de Niñez y Adolescencia de las instituciones nacionales de protección de derechos humanos. Esta red fue reconocida como unidad ejecutora de los planes que en la materia desarrolle el CCPDH durante la aprobación del pasado Plan Operativo Anual 2007-2008, en septiembre del 2007. En lo particular, este plan de trabajo, del cual la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, como presidencia ha venido dando particular seguimiento, pretende:

- Realizar un estudio sobre sistemas de protección integral y su adecuación a los parámetros internacionales.
- Realizar un foro regional sobre sistemas de protección integral con énfasis en la educación de la niñez trabajadora
- Emitir una declaración sobre castigo físico y humillante que tome como antecedente la declaración para promover la abolición del castigo corporal suscrita por los responsables de niñez de las instituciones nacionales de derechos humanos y movilizar el tema mediante la utilización de un mensaje y un símbolo regional en todas las oficinas del Ombudsman.
- Elaborar un protocolo de intervención institucional para la atención y protección de las situaciones de niños, niñas adolescentes víctimas de la trata y tráfico ilícito de personas.
- Acciones promocionales y de incidencia a favor de la ratificación de la Convención Iberoamericana de la Juventud, incluyendo una resolución específica del CCPDH instando a su ratificación y adhesión.

Si bien, algunas de estas propuestas requieren de una especial dotación de fondos por parte de los organismos donantes que apoyan la labor del CCPDH, se ha logrado avanzar en algunas de ellas, como lo es la reciente realización de un Encuentro Regional sobre el Derecho a la Educación, en el cual se elaboró una propuesta de campaña para la promoción del derecho a la educación de los niños y niñas en explotación laboral y que se espera ejecutar en el segundo semestre de este año.

Asimismo, en el marco de este encuentro celebrado en El Salvador, el pasado 12, 13 y 14 de mayo, se emitió una Declaración por parte de la Red de Defensores, Procuradores Especiales y Directores de la Niñez y Adolescencia de las Procuradurías de Derechos Humanos de Centroamérica, sobre el Derecho a la educación de la niñez en explotación laboral y adolescente trabajadora.

Esta declaración hace un llamado a todos los sectores de la sociedad, incluyendo la participación de los y las adolescentes trabajadoras, para abordar en forma integral esta problemática con el propósito de incidir en sus causas estructurales de orden social, económico, político y cultural y se asume un compromiso de fiscalización sobre las acciones a las que está obligado el Estado para garantizar los derechos de esta población. Este tema se consideró de especial importancia considerando que en la región centroamericana alrededor de 2.5 millones de personas entre 5 y 17 años se encuentran realizando alguna actividad laboral; población que en Costa Rica, conforme con la Encuesta de Hogares del año 2002, que incluyó un ítem específico sobre el trabajo infantil, asciende a 113.523 niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, en el marco de la sesión ordinaria del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos realizada el pasado 15 y 16 de mayo, se emitió la Declaración del CCPDH para promover la abolición del castigo corporal, humillante y otras formas de castigo en contra de los niños, niñas y adolescentes. Esta declaración, se hará de conocimiento de los respectivos gobiernos en procura de promover las iniciativas legislativas tendientes a la eliminación de esta práctica cultural, así como desarrollar campañas sobre la educación sin violencia.

Cabe destacar que en el caso costarricense, prácticamente al tiempo de la emisión de esta Declaración, la Asamblea Legislativa aprobó el Proyecto de Ley de Abolición de Castigo Físico, con lo que se afirma el compromiso del país con una protección integral, efectiva y real de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

2. Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

Desde sus inicios, la Defensoría de los Habitantes forma parte de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, instancia interregional que procura el fortalecimiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, mediante el intercambio permanente de experiencias, el desarrollo de proyectos de investigación y promoción conjuntos.

En el XII Congreso Anual de la FIO, celebrado en Lima Perú a mediados de octubre del 2007, se realizó un encuentro de Defensorías de la Niñez y la Adolescencia promovido por la Defensoría del Pueblo del Perú con el apoyo de UNICEF, Save the Children y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuyos principales resultados fueron:

1. El intercambio de experiencias de trabajo de cada una de estas instancias, resaltándose la labor de atención de casos, promoción de derechos y la participación directa con niños, niñas y adolescentes como apoyo a la intervención de estas oficinas.
2. Se plantearon los principales problemas y desafíos que enfrenta la niñez y adolescencia en la región y el estado de situación de sus derechos en el marco de la Convención Internacional de los De-

rechos del Niño.

3. Se identificaron los espacios de encuentro con agendas internacionales de organismos como UNICEF, especialmente en el seguimiento al Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños y niñas, así como en el estudio que se realiza desde el Innocenti Centre sobre el perfil y características de las defensorías de la niñez y adolescencia.
4. Se resaltó la importancia de incorporar la perspectiva de género a partir de la consideración de la especial vulnerabilidad que presentan las niñas y adolescentes de la región.
5. Se constituyó la Red de Defensores de la Niñez y Adolescencia de la Región, conformada por los y las representantes de las oficinas de la niñez y adolescencia de las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de Bolivia, Colombia, Costa

CUADRO No. 6

ACTIVIDAD	AÑO 2007	INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
Encuentros de información y capacitación a personal de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad, sobre el castigo físico contra persona menores de edad	Fechas varias	Proyecto conjunto con Save the Children, Suecia / DHR
Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia (11 sesiones)	Fechas varias	Instituciones y organizaciones miembros del Foro
Segundo taller para retroalimentación de la propuesta inicial de Costa Rica, del Programa Nacional “Estrategia hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil 2007 – 2015	25 de enero	Ministerio de Salud y el Consejo Ministerial de la SEPAN
Reuniones de la Coalición contra la trata de personas menores de edad	Mensuales	Ministerio de Gobernación
Comisión sobre la Atención de Personas Menores de Edad en Estado de Adicción	Fechas varias	IAFA
Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (CONACOES)	Fechas varias	PANI, CONACOES
Ponencia en el Foro “Invertir en la primera infancia: prioridad nacional”. Aspectos legales de la niñez de 0 a 2 años.	23 de febrero	Facultad de Medicina de la UCR
Capacitación sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y la Política de la Niñez y la Adolescencia: alcances e implicaciones	02 de marzo	Departamento de Preescolar, del MEP
Capacitación sobre aspectos legales de la niñez y la adolescencia.	09 de marzo	UNED
II Encuentro Regional: Avances en el Combate al Castigo Físico y Humillante hacia los Niños y Niñas en América Latina	Del 27 al 30 de marzo	Save the Children Suecia
Charla de capacitación sobre “Aspectos Legales de la Niñez y la Adolescencia”	Fechas varias	Centros educativos
Capacitación al personal de centros educativos sobre la importancia de las adecuaciones curriculares, enfatizando desde la perspectiva legal y cotidiana.	Fechas varias	Centros educativos escolares

“Taller de Validación del Borrador de la Propuesta a la Ley General sobre el VIH y SIDA N° 7771	25 de abril	Ministerio de Salud y CONASIDA
Trabajo de Ejes de Atención y Defensa y Garantía, en el marco del trabajo operativo para construir el “Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial 2008-2010”	27 de abril	PANI y CONACOES
Encuentro Regional sobre el Derecho a la Educación	mayo	Red de Instituciones Nacionales de promoción y protección de Derechos Humanos, Managua, Nicaragua
Celebración del “Día Mundial contra el Trabajo Infantil”	12 de junio	MTSS, la Dirección Nacional de Seguridad Social y la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador, del MTSS
Ceremonia de Graduación de 700 niños de IV Grado en el Programa para la prevención del consumo de drogas: “Aprendo a Valerme por Mi Mismo”, de las Escuelas: Rincón Grande, Lomas del Río, Finca San Juan y Ciudadelas, de Pavas.	22 de junio	IAFA
Cine Foro Película “Chica Mala”	23 de julio	Oficina Control y Calificación Espectáculos Públicos, del Ministerio de Justicia y Gracia
Reunión del Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora.	Fechas varias	MTSS
Reunión del grupo focal para el análisis de propuestas concretas sobre los posibles mecanismos para facilitar el acceso de las personas menores de edad, a la justicia en general y particularmente a la administración de justicia	14 de agosto	CONAMAJ
Reunión de la Red de Defensores de la Niñez y Adolescencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos	Setiembre	DHR/CCPDH
Ponencia Políticas Educativas Inclusivas: Educación para la Paz y la Ciudadanía	Setiembre	PRIDENA/UCR
Primer festival regional 2007 “NO AL CASTIGO FÍSICO”	04 de octubre	PANI
Taller sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Derechos humanos aplicados a la salud.	24 y 25 de octubre	Área de Salud de Coto Brus, CCSS
Reunión de Defensores de la Infancia de América Latina	Del 20 al 23 de noviembre	En el marco del XII Congreso de la FIO y el Seminario Internacional “Igualdad y no Discriminación”, con el apoyo de UNICEF
Conversatorio internacional con representantes gubernamentales y no gubernamentales, sobre el Sistema Nacional de Protección Integral	17 de diciembre	Save the Children, Suecia

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.

Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

6. Se emitió la Declaración de Lima, que expresa la voluntad de las instituciones participantes de conformar la Red regional, así como la necesidad

de trabajar en áreas prioritarias de atención a los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la región, haciendo un llamado a los organismos internacionales para que brinden su cooperación técnica y financiera. Declaración que fue presentada a la Asamblea General de la FIO.

CUADRO No. 7

Institución	Recomendaciones emitidas	Avances
Ministerio de Educación Pública	1. Iniciar un proceso de revisión y de reforma integral del Sistema Educativo que aborde las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación y limitando el cabal cumplimiento del precepto constitucional sobre la obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar, general básica y diversificada.	A pesar de que sobre este tema se notan algunas acciones emprendidas por el MEP, éstas son de carácter aislado y no responden a un proceso de reforma integral.
	2. Formular las políticas y estrategias que permitan llevar a la práctica el reto de expandir y universalizar la cobertura de la educación, en especial la preescolar y la secundaria; garantizando la disponibilidad, accesibilidad, la adaptabilidad y aceptabilidad para el disfrute pleno del derecho fundamental a la educación.	Particularmente se observa la apuesta al programa interinstitucional AVANCEMOS, como una de las estrategias para alcanzar el incremento en la cobertura educativa y la retención escolar. Sin embargo, como se indica en el segmento respectivo de este informe, esta acción es insuficiente, siendo que las demás estrategias emprendidas deben articularse adecuadamente para alcanzar tal propósito.
	3. Realizar una investigación, en el nivel nacional, sobre la adaptación y desempeño de los niños y niñas que ingresaron en forma temprana al sistema por medio de la prueba de aptitud, para que se determine la efectividad y validez de ese instrumento como mecanismo de ingreso en el sistema educativo	Se conoce el trabajo que realiza la Asesoría Nacional de Educación especial, la Universidad Nacional así como esta Defensoría para determinar la efectividad y validez de ese instrumento como mecanismo de ingreso en el sistema educativo. El tema siguiente pendiente.
	4. Diseñar metodologías especiales, para la población talentosa y adecuar la oferta educativa para que permitan el aprovechamiento de sus potencialidades.	Sobre este particular la Defensoría desconoce cualquier acción que el Ministerio de Educación esté realizando para garantizar el acceso a oportunidades especiales de niños y niñas talentosos.
	5. Revisar la actual Política de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana, diseñar un Plan Nacional que ejecute la Política, elaborar un modelo de ejecución de ésta que permita evaluar el impacto de las acciones emprendidas, capacitar a todo el personal de las veinte Direcciones Regionales de Enseñanza y diseñar material educativo sobre sexualidad que responda a las necesidades de la población y para uso de toda la comunidad educativa.	El Ministerio de Educación Pública atiende la recomendación, para ello, en conjunto con el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA) de la Universidad Nacional, se ha abocado a elaborar un programa que brinde educación para la sexualidad humana de la población escolarizada, en todos los niveles; el cual se espera poner en práctica a partir del curso lectivo 2009.
	6. Diferenciar, en la práctica, las políticas públicas de educación de los niños y las niñas indígenas, ajustándolas a sus condiciones socioculturales y a su realidad cotidiana, para garantizar la igualdad real de oportunidades	En cuanto a esta recomendación, en este último periodo, no se conoce de proyecto alguno de magnitud integral, que pueda brindar oportunidades acordes con el derecho de los niños y niñas pertenecientes a cualquier grupo indígena en el país, es más prevalecen los problemas de infraestructura, acceso, materiales, alimentación y recurso docente en estas comunidades.

	<p>7. Diseñar metodologías que permitan la aprehensión y vivencia de los derechos humanos en el ámbito escolar. La falta de implementación de políticas de educación de los derechos humanos de forma dinámica y práctica, hacia una convivencia pacífica donde se potencialice los aspectos positivos de dicha convivencia, son opacados por prácticas cotidianas violatorias a los derechos en todos los niveles de la comunidad educativa. Esta lamentable situación es incrementada por la calidad de los entornos y la infraestructura indigna para estudiar.</p>	<p>Esta recomendación indirectamente por medio del desarrollo del Programa de Ética, Estética y Ciudadanía, siendo necesario reiterar la necesidad que la Educación en Derechos Humanos se constituya en una práctica y ejercicio diario en la convivencia escolar.</p>
<p>A la Asamblea Legislativa:</p>	<p>Tramitar de manera expedita y aprobar lo antes posible la reforma al artículo 78 constitucional para que el gasto público en educación no sea inferior al 8% anual del producto interno bruto.</p>	<p>El expediente N° 15638, se encuentra actualmente en el quinto lugar para su conocimiento en primer debate. Se requiere redoblar los esfuerzos y la voluntad política para su pronta aprobación.</p>
<p><i>Fuente: Elaboración propia. Dirección de Niñez y Adolescencia, 2008.</i></p>		

Dirección de Promoción y Divulgación

“El trabajo directo con estudiantes de edad escolar y colegial, pero también con sus maestros, maestras y padres y madres de familia, ha permitido a la Defensoría proyectarse con creatividad en sus acciones, privilegiando metodologías que llaman al juego y a la creatividad en los niños, niñas y adolescentes.”

Dirección de Promoción y Divulgación, 2008.

Según se había adelantado en el anterior informe, la Dirección de Promoción y Divulgación amplió su cobertura de trabajo, a fin de ofrecer atención especial a las necesidades de la niñez y la adolescencia. Consecuentemente, la Dirección reorganizó su acción en tres ámbitos generales, a saber:

- I) Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar
- II) Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales
- III) Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

Las actividades que comprenden las tres áreas generales de trabajo, proponen dar respuestas a las necesidades de formación y capacitación en derechos humanos y recogen los principios establecidos en el marco de trabajo expuesto en el Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos.

La construcción de capacidades en la sociedad civil, ha sido fortalecida con una visión de trabajo que incorpora, de manera decidida, las manifestaciones artísticas y culturales, que a juicio de la Defensoría constituyen vehículos idóneos para sensibilizar a la población respecto de sus derechos y responsabilidades.

El trabajo directo con estudiantes de edad escolar y colegial, pero también con sus maestros, maestras y padres y madres de familia, ha permitido a la

Defensoría proyectarse con creatividad en sus acciones, privilegiando metodologías que llaman al juego y a la creatividad en los niños, niñas y adolescentes.

Durante este período, la Dirección de Promoción y Divulgación ha logrado consolidar un plan de trabajo que abarca los aspectos más estratégicos de quehacer nacional y se proyecta nacional e internacionalmente como un equipo de profesionales comprometidas y comprometidos con la construcción de una ciudadanía sensible a la diversidad y a la igualdad de oportunidades.

I. Educación en derechos humanos para niños y niñas en edad escolar

Los procesos que se han llevado a cabo con la población estudiantil de niños y niñas durante el presente período, abarcan la finalización del proyecto inicial con el grupo de teatro Ticotíteres, denominado *El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender*.

Recuérdese que este proyecto, se formuló con el auspicio de la Embajada de Suiza en Costa Rica, teniendo como fin sensibilizar a los y las estudiantes de escuelas seleccionadas, sobre los principios básicos de los derechos humanos, mediante actividades teatrales y participativas.

Las intervenciones comprendidas en el I y II semestre del año 2007, se detallan en los Cuadros No. 1 y 2:

En el segundo semestre y con financiamiento del PNUD el proyecto se extendió a otros centros educativos en la Gran Área Metropolitana y en otras regiones del país, a saber:

Además, la Defensoría ha continuado trabajando en el segundo proceso educativo con escuelas del país, según se indica a continuación:

CUADRO No. 8
INTERVENCIONES COMPRENDIDAS
I SEMESTRE 2007

17-ene-07	Santa Ana	Albergue PANI
19-ene-07	San José	Defensoría de los Habitantes
22-ene-07	San José	Centro de la Cultura PANI, Barrio Luján
20-mar-07	Montes de Oca	Centro Cultural Costarricense
10-abr-07	San José	Escuela Rincón Grande
10-abr-07	San José	Escuela Finca San Juan
24-abr-07	Cañas	Escuela Antonio Obando Espinoza
24-abr-07	Abangares	Escuela San Francisco
04-may-07	San José	Escuela Finca La Caja, La Carpio
08-may-07	Limón	Escuela Balvanero Vargas Molina
08-may-07	Siquirres	Escuela La Amelia
14-may-07	Heredia	Escuela José Figueres
18-may-07	Heredia	Escuela de Guararí de Heredia
18-may-07	San José	Escuela Ramiro Aguilar
29-may-07	Aguirre	Escuela República de Corea
05-jun-07	Puntarenas	Escuela El Carmen
05-jun-07	Puntarenas	Escuela de Riojalandia
11-jun-07	San José	Museo del Niño

Fuente: Elaboración propia con insumos de trabajo de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos. 2008.

CUADRO No. 9
INTERVENCIONES COMPRENDIDAS
II SEMESTRE 2007

19-oct-07	Sarapiquí	Centro Educativo de Puerto Viejo
23-oct-07	Liberia	Escuela Corazón de Jesús
23-oct-07	La Guardia	Escuela de Guardia, Liberia
30-oct-07	Alajuelita	Escuela San Felipe
30-oct-07	Hatillo1	Escuela Manuel Belgrano
02-nov-07	San Ramón	Escuela Jorge Washington
02-nov-07	Ciudad Quesada	Escuela Juan Chávez Rojas
06-nov-07	Grecia	Escuela Simón Bolívar
09-nov-07	Parrita	Escuela Oficial de Parrita
09-nov-07	Quepos	Escuela La Inmaculada
13-nov-07	Puriscal	Escuela Líder Darío Flores
16-nov-07	Paraíso Cartago	Escuela Eugenio Corrales, Paraíso
16-nov-07	Guarco Cartago	Escuela Ricardo Jiménez Oreamuno
20-nov-07	Los Guidos	Escuela Los Guidos
20-nov-07	San Miguel	Escuela República de Honduras
17-dic-07	Ciudad Neilly	Escuela Central de Ciudad Neilly
18-dic-07	Paso Canoas	Escuela Darisava
18-dic-07	Golfito	Escuela Central de Golfito
27-nov-07	Barranca	Escuela Colombari, Puntarenas
30-nov-07	Turrialba	Escuela Genaro Bonilla Aguilar

Fuente: Elaboración propia con insumos de trabajo de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos. 2008.

Proyecto de Educación en Derechos Humanos para niños y niñas “Aprendiendo a convivir”

A partir de la experiencia de las presentaciones de títeres, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría elaboró un proyecto para la construcción de conocimientos, habilidades y valores que permitiera desarrollar un proceso sistemático de más largo alcance de educación en derechos humanos.

El proyecto pretende complementar las acciones iniciadas con el teatro del mimo y títeres, pero básicamente busca profundizar en tres procesos cognitivos y pragmáticos que son: facilitar el conocimiento de los principios elementales de los derechos humanos, construir capacidades para asumir responsabilidades y consolidar redes y mecanismos de acción para la realización de esos derechos.

Para facilitar el conocimiento de los principios elementales de los derechos humanos se propone el plan piloto *Aprendiendo a convivir*, el cual se ha inspirado en las iniciativas globales que impulsan el derecho a una educación de calidad, basada en la vivencia plena de los derechos humanos y por ese motivo la Defensoría de los Habitantes ha encontrado el apoyo decidido del Ministerio de Educación Pública.

Establecer este nexo con el Ministerio de Educación, es vital pues parte desde los derechos humanos. Comprende la vivencia personal con los demás y es por esta razón que los valores particulares se proyectan a los valores colectivos y posibilitan una convivencia pacífica, equilibrada y justa entre las personas, las naciones y los pueblos.

En virtud de lo anterior, hemos definido propuestas metodológicas para reforzar de manera transversal el trabajo de educación en derechos humanos en las escuelas del país, para promover la convivencia social. Para llevar a cabo ese cometido, diseñamos procesos de mediano o largo alcance que permitan integrar los siguientes ejes:

- Elaborar mecanismos para hacer cumplir el mandato que considera la educación en derechos humanos como uno de los medios para formar seres humanos capaces de reconocer y respetar la diversidad;

que puedan promover la igualdad de oportunidades para el ejercicio activo de una ciudadanía sensible a los derechos y responsabilidades humanas.

- Construir capacidades para asumir responsabilidades, exige de parte de los y las docentes, directores, asesores o equipos interdisciplinarios al igual que de nuestra parte elaborar métodos apropiados para la capacitación en la educación de los derechos humanos. Estos parten del principio de metodologías participativas cooperativas, es decir no competitivas sino de cooperación. Este tipo de herramientas didácticas, son por su naturaleza interactiva, cooperativa y basada en la experiencia y la práctica. Con ello se establecen vínculos entre la teoría y la práctica; ponen con ello a prueba, técnicas aprendidas en el mundo cotidiano, en particular en el aula.
- Exige la propuesta, el diseñar instrumentos apropiados para darle continuidad y seguimiento a la propuesta, que propicien la formación de la conciencia de niños y niñas del segundo ciclo escolar básico. Aprendiendo a convivir se ha diseñado para promover la interacción de los diversos niveles de la estructura social del Ministerio de Educación Pública, de las escuelas con sus estructuras administrativas y docentes internas y del estudiantado en su totalidad.
- La consolidación de redes y mecanismos de acción para la efectiva realización de los derechos humanos, se debe elaborar como procesos en donde deberán ser tomados en cuenta las redes locales activas, comprometidas hacia la creación o detección de redes de contacto y establecer un intercambio de prácticas entre los y las docentes y los alumnos y alumnas, para que recojan el sentir y la aspiración de sus propias vidas en las comunidades y conducir las hacia un mejor ejercicio educativo en valores y principios éticos, morales y espirituales.
- El reconocimiento de la exigibilidad del derecho a la educación y el hecho de que la participación ciudadana actúa como ariete al sistema de la política educativa, para utilizar estrategias necesarias y oportunas en cada tiempo histórico del proceso del sistema educativo, es imperativo.

De conformidad con lo anterior, el proyecto busca desarrollar experiencias que permitan a las escuelas, la gestión de modelos de aprendizaje y práctica de los derechos humanos, que permitan construir una cultura de respeto, aprecio y defensa de esos derechos en niños y niñas, dentro de su entorno escolar con docentes, administrativos y familiares en la vida cotidiana.

Segunda Etapa:

Se dio inicio al proceso contando con cuatro equipos, distribuyendo el personal de manera que se abordase el trabajo en diez escuelas, todas con características de contar con la voluntad del cuerpo docente para la experiencia, tener entre su personal equipos interdisciplinarios y estar situadas en zonas de alta densidad poblacional.

Su abordaje se efectuaría en tres etapas diseñadas dentro del proceso. Planificar, ejecutar y evaluar serían a grandes rasgos las etapas a cubrir dentro del proceso. Los módulos estarían diferenciados y específicos para cada grupo abordado y con sus propias experiencias. La propuesta se llevó a cabo desde el mes de mayo hasta el mes de noviembre. Cada proceso generó cuatro abordajes por escuela y un cierre general de evaluación. Se trabajó con las escuelas de Lomas del Río, Argentina, Ramiro Aguilar, Quebradilla, INVU Las Cañas y Corazón de Jesús. A esos diez procesos, se agregan sin embargo una multiplicidad de reuniones preparatorias, de elaboración de material y estrategias, que multiplican el número de las sesiones en las escuelas.

De las evaluaciones realizadas en el mes de enero del 2008, destacan los siguientes elementos: las propuestas de derechos humanos parten dentro de todas y cada una de las comunidades escolares, de sus experiencias vitales de estudiantes, de tal manera que el mundo de los derechos humanos de los niños y niñas percibido de estos como sujetos activos y efectivos es sumamente enriquecedor pues las visiones por ellos y ellas expuestas abarcan mucho más allá de lo puntual en su vidas de escolares. El hecho de que a través de sus dibujos, de sus cartas o de sus juegos pongan en tela de discusión derechos tales como el derecho a una vida libre de inseguridad ciudadana, va más allá de nuestras más ambiciosas propuestas. Su vida de niños o niñas va más allá de su edad, incluye a sus vidas familiares, a sus parientes, a sus entornos comunales, a sus limitaciones escolares. Evidencia una percepción total de sus vidas.

Cabe destacar que el punto más conflictivo de estos siete meses de trabajo realizado con educación en derechos humanos, desde el modelo piloto *Aprendiendo a convivir*, ha situado a la parte orgánico administrativa de todas y las diferentes escuelas visitadas en el punto álgido de una crisis. La crisis del poder, de la manera en que se ejerce, ejecuta y controla el mandato, el quehacer desde la jerarquía más alta del Ministerio de Educación Pública hasta el escritorio del Director o Directora Escolar. Pasan de manos los acuerdos, los mandatos, las órdenes, la ejecución y la posterior rendición de cuentas.

Este corpus pareciera que por el tiempo en que transcurren las propuestas, la posterior ejecución, la debida divulgación, la ejecución y la valoración pasa tanto tiempo que se diluye en el mismo y produce ese estado de postración que encontramos en tres escuelas diferentes, la Escuela Ramiro Aguilar de Barrio México, la Escuela de Quebradilla de Cartago y la Escuela del INVU Las Cañas de Alajuela.

Actualmente, hemos transferido la información a la Dirección de Niñez y Adolescencia pues hemos creído

que les toca a ellos elaborar el abordaje de la denuncia y seguimiento para la debida defensa de los niños y niñas involucradas.

En ese sentido, se han realizado durante el período, actividades preparatorias en todo el país, algunas de las cuales son las siguientes:

Algunas consideraciones sobre el proyecto

CUADRO No. 10				
ACTIVIDADES PREPARATORIAS EN TODO EL PAÍS				
Reunión con Equipo Interdisciplinario	10-abr-07	San José	Pavas	Escuela Rincón Grande
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	10-abr-07	San José	Pavas	Escuela Rincón Grande
Reunión con Directora	10-abr-07	San José	Pavas	Escuela Finca San Juan
Reunión con Equipo Interdisciplinario	24-abr-07	Cañas	Cañas	Escuela Antonio Obando Espinoza
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	24-abr-07	Cañas	Cañas	Escuela Antonio Obando Espinoza
Reunión con Equipo Interdisciplinario	24-abr-07	Abangares	Las Juntas	Escuela San Francisco
Presentación del Proyecto a la Defensora	25-abr-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Reunión con Equipo Interdisciplinario	04-may-07	San José	La Uruca	Escuela Finca La Caja, La Carpio
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	04-may-07	San José	La Uruca	Escuela Finca La Caja, La Carpio
Reunión en I MEP, Presentación del Proyecto	07-may-07	San José	Catedral	Edificio Raventós
Reunión con Equipo Interdisciplinario	08-may-07	Limón	Limón	Escuela Balvanero Vargas Molina
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	08-may-07	Limón	Limón	Escuela Balvanero Vargas Molina
Reunión con Equipo Interdisciplinario	08-may-07	Siquirres	Siquirres	Escuela La Amelia
Reunión con Equipo Interdisciplinario	18-may-07	Heredia	San Francisco	Escuela de Guararí de Heredia
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	18-may-07	Heredia	San Francisco	Escuela de Guararí de Heredia
Reunión con Directora	29-may-07	Aguirre	Quepos	Escuela República de Corea
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	29-may-07	Aguirre	Quepos	Escuela República de Corea
Reunión de Coordinación en la Escuela Lomas del Río	04-jun-07	San José	Pavas	Escuela Lomas del Río
Reunión de Coordinación en la Escuela República de Argentina	04-jun-07	San José	Merced	Escuela República de Argentina
Reunión con Equipo Interdisciplinario	05-jun-07	Puntarenas	Puntarenas	Escuela El Carmen
Trabajo con niños y niñas - Juegos Cooperativos	05-jun-07	Puntarenas	Puntarenas	Escuela El Carmen
Reunión con Equipo Interdisciplinario	05-jun-07	Puntarenas	Chacarita	Escuela de Riojalandia
Taller con niños y niñas de II Ciclo, Primera etapa del Proyecto Aprendiendo a Convivir	08-jun-07	San José	Merced	Escuela Ramiro Aguilar

Taller con niños y niñas de II Ciclo, Primera etapa del Proyecto Aprendiendo a Convivir	15-jun-07	San José	Pavas	Escuela Lomas del Río
Taller con niños y niñas de II Ciclo, Primera etapa del Proyecto Aprendiendo a Convivir	19-jun-07	San José	Merced	Escuela República de Argentina
Reunión de coordinación Escuela Corazón de Jesús	19-jul-07			
Reunión de coordinación Escuela República de Argentina	24-jul-07	San José	Merced	Escuela República de Argentina
Ejecución d reunión con padres, madres y docentes (Segunda Etapa)	24-jul-07	San José	Merced	Escuela República de Argentina
Reunión de coordinación, Escuela María Inmaculada	10-ago-07	Aguirre		
Ejecución de reunión con padres, madres, docentes y representantes de instituciones y sociedad civil (Tercera Etapa)	14-ago-07	San José	Merced	Escuela República de Argentina
Taller con personal docente, Escuela Lomas, Proyecto Aprendiendo a Convivir, Segunda Etapa	23-ago-07	San José	Pavas	Escuela Lomas del Río
Reunión de coordinación con Oficina Regional Chorotega, DHR	29-ago-07			
Taller con niños y niñas de II Ciclo, Primera etapa del Proyecto Aprendiendo a Convivir	31-ago-07	Liberia		Escuela Corazón de Jesús
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" I módulo. Escuela INVU Las Cañas	03-sep-07	Alajuela	Alajuela	Escuela INVU Las Cañas
Reunión Escuela Corazón de Jesús- Equipo Interdisciplinario	19-sep-07	Liberia	Liberia	Escuela Corazón de Jesús
Actividad de capacitación dirigido a padres de familia "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela Corazón de Jesús en Liberia	19-sep-07	Liberia	Liberia	Escuela Corazón de Jesús
Actividad de capacitación dirigido a educadores "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela Corazón de Jesús en Liberia	20-sep-07	Liberia	Liberia	Escuela Corazón de Jesús
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela de Quebradilla de Cartago	25-sep-07	Cartago	Quebradilla	Escuela de Quebradilla
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" III módulo. Escuela de Quebradilla de Cartago	08-oct-07	Cartago	Quebradilla	Escuela de Quebradilla
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela Lomas del Río	09-oct-07	San José	Pavas	Escuela Lomas del Río
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" III módulo. Escuela Ramiro Aguilar	16-oct-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela Lomas del Río	22-oct-07	San José	Pavas	Escuela Lomas del Río
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" II módulo. Escuela INVU Las Cañas	23-oct-07	Alajuela	Alajuela	Escuela INVU Las Cañas
Actividad de capacitación "Aprendiendo a convivir" III módulo. Escuela INVU Las Cañas	20-nov-07	Alajuela	Alajuela	Escuela INVU Las Cañas
Reunión de coordinación con Fuerza Pública	29-nov-07	Liberia	Liberia	Fuerza Pública
Reunión de coordinación Municipalidad	29-nov-07	Liberia	Liberia	Municipalidad de Liberia
Reunión de coordinación Escuela Corazón de Jesús	29-nov-07	Liberia	Liberia	Escuela Corazón de Jesús
Reunión de coordinación con Oficina Regional Chorotega, DHR	30-nov-07	Liberia	Liberia	Oficina Regional Defensoría de los Habitantes

1. Antecedentes

La aplicación del modelo Aprendiendo a Convivir, se inicia a partir del proceso generado durante el año 2007, por el Grupo Ticotíferes a cargo de su director Fernando Thiel, con el apoyo de la cooperación sueca.

En un principio, considerando la capacidad del equipo técnico de la Dirección de Promoción y Divulgación, se propuso desarrollar la experiencia en 14 escuelas prioritarias de zonas urbanas y rurales. Luego, tanto por razones tanto internas como externas, el proyecto se desarrolla en las siguientes escuelas:

- Escuela Ramiro Aguilar Bo. México
- Escuela República Argentina Bo. México
- Escuela Lomas de Pavas Pavas
- Escuela Quebradilla Cartago
- Escuela INVU Las Cañas Alajuela
- Escuela Corazón de Jesús Liberia

Luego de un análisis detallado del proceso experimentado en cada escuela, se considera pertinente entregar una visión del proceso en su conjunto, a fin de tomar en consideración las medidas correctivas apropiadas.

2. Situación encontrada

Luego de la experiencia realizada, se identifican varios elementos que atentan contra la tarea educativa y se convierten en una limitación para enfrentar la problemática concreta de derechos humanos que se visualiza en cada escuela:

- Problemas de omisión e irresponsabilidad de las y los funcionarios (ante problemas de violencia familiar, abuso de autoridad, problemáticas familiares de desarraigo, desempleo, drogadicción, etc.)
- Responsabilidades de directores o directoras, ejercidas verticalmente y con limitación a lo puramente administrativo.
- Problemas de infraestructura escolar en mobiliario y en edificaciones.
- Condiciones sanitarias graves (servicios sanitarios en pésimo estado, agua, alimentación deficiente o carente del todo, plagas de pulgas y ratas –en algunos casos- etc.)
- Descoordinación entre estructura docente y padres-madres de familia.
- Inexistentes lazos de interés o participación desde los padres-madres

- Bajos perfiles de información desde la situación parental, de deberes para con hijos e hijas/escuela/aprendizaje
- Descoordinación entre estructuras del MEP
- Resolución de los problemas de repitencia, abandono escolar o calidad de la enseñanza
- Carencia de presupuesto para nuevos códigos etc.
- Ausencia de redes de apoyo interinstitucionales en los niveles locales (con salud, con vivienda, con seguridad ciudadana, con transportes, etc.)
- Urgente modificación de los programas de enseñanza-aprendizaje
- Actualización de los conocimientos del sector docente por medio de mecanismos permanentes de capacitación.
- Apertura de nuevas formas de aprendizaje, donde lo lúdico forme parte básica de la formación de los niños y las niñas.

3. Indicadores sugeridos

- a. Condiciones internas:
 - Respuesta del equipo interdisciplinario
 - Actitud, disposición, interés, motivación y compromiso de la dirección de la escuela, del personal docente y del equipo interdisciplinario
- b. Espacios de coordinación:
 - Con la familia
 - Respuesta de padre o madre
 - Coordinación con la escuela
 - Interacción con docentes y dirección escolar
 - Mecanismos de participación comunal o barrial (Juntas de Educación, Juntas de Salud, Patronato Escolar, Comités municipales, distritales etc.)
- c. Infraestructura escolar:
 - Códigos necesarios para el desempeño docente
 - Mobiliario adecuado
 - Equipo pedagógico requerido
 - Equipo tecnológico o centros de computo necesarios
 - Espacios de recreación
 - Bibliotecas o centros de información
 - Equipo sanitario en condiciones requeridas por población estudiantil

- Seguridad en el espacio escolar
- d. Salud:
 - Condición sanitaria de la escuela, disposición de basura, servicios sanitarios etc.
 - Alimentación
 - Control desde la dirección sobre calidad sanitaria del entorno escolar
 - Participación de la familia en temas particulares y colectivos de sus hijos o hijas, sobre salud del ambiente escolar (físico o psicológico)
- e. Redes locales:
 - Existencia y relación con Patronato, Junta Escolar, Junta de Salud, Ebais, Municipalidad, Patronato, IMAS, Iglesias, Ministerio de Seguridad Pública, ONGs, PANI, Juzgados Tutelares de Menores, INAMU y otras instituciones existentes en las comunidades
 - Vínculo con redes: niñez y adolescencia, violencia doméstica, otras
 - Relación con estructuras del MEP, sus circuitos administrativos y direcciones regionales
- f. Trabajo con los niños y niñas:
 - Grado de interés en los procesos
 - Iniciativas propias de niños y niñas
 - Nivel de receptividad a dichas iniciativas por parte de la población adulta en la escuela y la comunidad
 - Conciencia de la problemática local
 - Capacidad de respuesta de los niños
 - Participación del Gobierno Estudiantil
- g. Gestiones generadas desde el centro educativo
 - Proyectos generados desde la escuela hacia la comunidad (desde comités específicos, equipo interdisciplinario o involucrando otras instancias como universidades)
 - Diagnósticos originados en la escuela y problemáticas identificadas
 - Gestiones realizadas desde el centro educativo para la resolución de problemáticas identificadas
 - Visualización de necesidades en: equipo humano, alternativas del aprendizaje,
 - Espacios físicos adecuados, afianzamiento de relaciones socioculturales con el entorno escolar

- Apoyo o participación con redes locales del entorno escolar

4. Propuestas de abordaje

a. Definir criterios para la escogencia de las escuelas

- Existencia de un equipo interdisciplinario (PROMECUM) en una escuela de atención prioritaria
- Actitud / disposición / interés / motivación de la dirección de la escuela
- Criterios respecto a la ubicación geográfica:
 - Presencia de Oficina regional de la Defensoría en la zona
 - Participación permanente de dichas oficinas
 - Puntarenas y Ciudad Neilly (oficinas nuevas: requiere movilización de acciones regionales para el posicionamiento de la oficina)
 - Limón (serias problemáticas en cuanto a desarrollo humano, identificadas en múltiples estudios, quedó pendiente del año pasado)
 - Después de definir las regiones, especificar las zonas geográficas para desarrollar acciones integradas, además del trabajo en la escuela. Para esta escogencia se tomará en cuenta criterios arrojados en el Atlas Cantonal del PNUD.

b. Evaluación permanente de cada uno de los procesos, antes, durante y después de cada experiencia, a partir de los indicadores sugeridos en el punto III.

c. Necesidad de una entrevista inicial:

- Importante consignar los datos recogidos desde el primer contacto telefónico. El resultado de dicha entrevista puede ser el resultado de varios contactos. Se propone que el levantado de esta información no se haga solo con la Dirección del centro educativo, sino que involucrando desde el principio al equipo interdisciplinario y en otro momento a la Junta de Educación y Patronato Escolar.
- Encuadre del proceso: explicar en qué consiste, no generar falsas expectativas; motivar el compromiso institucional
- Realización de diagnóstico inicial del centro educativo y de la realidad vivida a nivel comunal. De aquí pueden surgir preocupaciones que puedan ser tramitadas en la Defensoría.
- Determinar si la escuela cumple con requisitos de selectividad: compromiso, actitud de la dirección y del equipo interdisciplinario, etc.

d. Tramitación de problemáticas identificadas in situ:

Ante la presentación in situ de denuncias a violaciones de derechos, determinar procedimientos a seguir para dar una respuesta de la Defensoría, que involucre un abordaje no solo de promoción, sino también de defensa; esto requeriría de un trabajo inter-áreas, para lo cual también hay que definir un procedimiento interno. Por ejemplo, casos que se evidencien sobre el quehacer del MEP, lo cual podría ser coordinado con la Dirección de Control de Gestión Administrativa; igualmente aprovechar las resoluciones ya existentes para participar de esta información. Lo mismo con casos específicos sobre derechos de la población estudiantil, lo cual se pueda coordinar con la Dirección de Niñez y Adolescencia.

El abordaje de las violaciones a los derechos humanos, debe conllevar la lectura en niveles diferenciados (macro y micro), que conlleve a acciones igualmente diferenciadas. El siguiente, es un cuadro que presenta solo algunos ejemplos de problemáticas que requieren de acciones diferenciadas:

El protocolo de acción debe manejar escenarios diferenciados a partir de los alcances logrados. Así por ejemplo, ante la presentación de un caso concreto en una escuela, se desarrollan acciones tales como:

Paso 1:

- Dar herramientas por medio de capacitación y motivar la participación ciudadana
- Compartir información sobre resoluciones de la Defensoría de casos similares
- Participar en procesos de coordinación interinstitucional
- Promover que la comunidad asuma la problemática, en un compromiso de autogestión

Paso 2:

- Evaluar alcances de la intervención
- Seguimiento a las recomendaciones
- Acompañamiento a la comunidad en la consecución de una respuesta institucional
- Valorar si se detuvo la violación a un derecho fundamental

Paso 3 (en caso que las violaciones a los derechos persisten):

- Presentar denuncia directamente desde la Defensoría
- Evaluar la posibilidad de investigación de oficio
- Incorporación de otras áreas en la consecución de alternativas de intervención

CUADRO No. 11

	Algunas problemáticas identificadas	Instancias involucradas	Acciones específicas desde la Defensoría
MACRO <i>Trascendencia a nivel de todo el sistema como un todo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas presupuestario - Corrupción - Clientelismo político - Conflictos en la administración del recurso humano 	<ul style="list-style-type: none"> - MEP - Otros Ministerios e instituciones (a nivel jerárquico) 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con otras áreas - Informes integrales - Investigaciones de Oficio - Protocolos de acción interno
MICRO <i>Implicaciones en una escuela en particular</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - Inseguridad - Problemas de salud - Conflictos a lo interno de la escuela - Problemas presupuestarios y malos manejos de fondos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones a nivel local: - Municipalidad - Fuerza Pública - Clínicas y EBASIS - Red de Violencia - Grupos organizados de la sociedad civil: - Junta de Educación - Patronato Escolar - Junta de Salud - ASADAS - Asociaciones de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Casuística, denuncias particulares - Capacitación (a nivel de zona geográfica) - Delimitar prioridades (estrategia particular para cada problemática)

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo de campo realizado por la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos. 2008.

e. Cuidar el factor tiempo en el desarrollo del proceso:

El proceso de este modelo debe ser ejecutado de manera en que el tiempo no sea un limitante sino que permita efectuar acciones de mayor profundidad y solidez en el contenido.

- Disminuir la cantidad de escuelas intervenidas con la aplicación del proceso Aprendiendo a Convivir y profundizar en el periodo que se instale la experiencia metodológica y didáctica.
- Profundizar tanto en las causas como en las consecuencias de los hechos escolares, sociales, económicos, políticos encontrados.
- Articular los necesarios tejidos sociales de las barriadas o las comunidades intervenidas en las experiencias escolares, de modo sólido y con proyección en esa comunidad para que tenga reconocimiento y legitimación las acciones de promoción.
- Permanecer todo el tiempo que sea necesario en la comunidad escolar intervenida y obtener resultados afines, semejantes o iguales a la propuesta en desarrollo.
- Ampliar o potenciar siempre, las acciones derivadas desde la intención de los niños y niñas de las escuelas, activando con ello el sentido de permanencia, de identidad y de responsabilidad personal frente a problemas comunes.

f. Replantear los objetivos:

- Insistir en un modelo de aprendizaje y práctica de los derechos humanos
 - Incentivar valores
 - Conocimiento sobre derechos humanos (habilidades personales)
 - Identificar la defensa de mis derechos como un valor
 - Conocer herramientas prácticas de cómo defender mis derechos, así como adónde acudir (habilidades sociales)
 - Identificar la primera necesidad humana: ser feliz
 - Reconocer la dignidad humana como un imperativo en la convivencia humana
 - Motivar la convivencia pacífica entre personas menores de edad, así como con la población adulta; resolución alternativa de conflictos

g. Identificar necesidades de capacitación para definir el programa de educación en cada centro educativo

- De acuerdo a lo realizado en las escuelas con el proceso de Aprendiendo a Convivir, el primer resultado debe estar situado en el orden de las necesidades identificadas tanto para niños, niñas, maestros y padres-madres de familia, para continuar el proceso de capacitación dirigido a sus propias y particulares necesidades
- Establecer un compromiso compartido entre el director o directora de la escuela intervenida y la continuidad del procedimiento aplicado, particularmente por obtener resultados concretos y efectivos.

h. Cerrar los procesos en las escuelas que quedaron con situaciones pendientes, haciendo una devolución formal.

- Ante la experiencia aplicada a seis escuelas nacionales y habiendo realizado dieciocho visitas para el cumplimiento del proceso de Aprendiendo a Convivir, el resultado obtenido a partir de la propuesta inicial de niños y niñas sobre el tema de los derechos humanos y la educación, el resultado es modesto.
- El 50% de las escuelas intervenidas en el proceso, respondieron débilmente o no respondieron a las propuestas, dejando el proceso pendiente. (3 escuelas)
- El 33% de dichas escuelas, la respuesta positiva se dio en mayor grado desde el sector docente de dichos centros. (2 escuelas)
- El 16,66% de las escuelas, el sector docente no dio respuesta ni la dirección se hizo presente. (1 escuela)
- A pesar de ello, se debe continuar en el nuevo proceso con el establecimiento de relaciones interescolares, comunidad e institución, para ayudarles a dar cuerpo y contenido en los nuevos abordajes que obtengamos.

El Proyecto IBSEN: proyecto binacional de teatro y derechos humanos dirigido a la educación secundaria.

Durante este tiempo, hemos destinado parte importante de nuestro esfuerzo a la preparación y negociación del proyecto: *Derechos Humanos y la comunicación Regional: El teatro de Ibsen y la Construcción de los Derechos Humanos*.

Este proyecto fue aprobado por la cooperación noruega, por un monto que supera el millón de dólares e inició operaciones en el mes de febrero de 2008. La inauguración del proceso, se llevó a cabo el 6 de junio y se espera una participación masiva de estudiantes y comunidades nacionales.

La propuesta está basada para la región centroamericana, respetando las identidades culturales, las diferencias políticas, los hábitos y costumbres nacionales y adaptando los valores universales del sujeto de la propuesta, como mecanismo unificador de los principios universales de los derechos humanos.

Asegura también, el reconocimiento de las instituciones de derechos humanos locales, como entes institucionales que en forma directa se acercan a las poblaciones y que con los mecanismos de cooperación del proyecto teatral, logra establecer puentes entre la institucionalidad, la acción civil y las organizaciones ciudadanas para ejercer presiones sobre el sistema político nacional en busca de situaciones de consenso que logren mejorar las limitantes o carencias existentes en beneficio de la aplicabilidad de los derechos humanos.

La Defensoría de los Habitantes se encargó de la producción de las puestas en escena con dos elencos de actores y actrices, que en forma unísona trabajarán en tres temporadas en ambos países y que se situarán del año 2008 al 2010 en los meses de marzo, junio y setiembre. La obra representada en los dos primeros años, tanto en Guatemala como en Costa Rica, será *Un Enemigo del Pueblo*.

Para la temporada del 2010, la obra será *Casa de Muñecas* y se presentará en los períodos de temporada semejantes, marzo, junio y septiembre. Todo el proceso será organizado con cuatro presentaciones por semana durante un mes por temporada en cada país, de modo que para el 2008 se esperan 48 representaciones en Guatemala y 48 en Costa Rica. En el 2009, otras 48 representaciones para cada país y para el 2010 finalizan con 48 representaciones por país dando todo ello una suma final de 288 (doscientas ochenta y ocho) representaciones en el ámbito centroamericano. Salvo mejor oferta, las acciones de selección o contratación de compañías teatrales quedarán como en la propuesta.

Cada temporada se trabajará en varios teatros, en el caso de Guatemala, la oferta es el Teatro de Quezaltenango, Escuintla y ciudad de Guatemala y en Costa Rica, en el Teatro popular Melico Salazar, lugares hacia donde se dirigirán los y las jóvenes a encontrarse con las nuevas experiencias culturales que les transmitirá los valores, sentimientos y situaciones de cada obra y que además los alojará en el edificio propicio, reconecedor, legitimador de sus tradiciones y espacio propio de la obra teatral. Recuperar por la cultura, los espacios en que se reconocen y legitiman y ganar nuevamente esos espacios públicos para que dejen de ser discriminadores y selectivos.

La Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, ejercerán en forma conjunta las labores de apoyo y de supervisión en forma permanente durante todo el proceso que dure el modelo piloto en cada uno de nuestros países. Se monitoreará a lo largo de los tres años, el estado del modelo, su vigencia, su impacto y su aporte al mejoramiento de los indicadores sociales imperantes en los centros culturales de ambos países, dentro del ámbito juvenil.

“Divulgar y promover en forma permanente y cotidiana estos derechos dentro de los criterios del teatro como medio, aseguran el conocer, valorar, distinguir y en última instancia proteger esos derechos, como patrimonios personales y universales. La práctica de los derechos, percibida desde la acción teatral lleva en sí el componente emocional necesario para que pueda asegurarse su respectivo conocimiento, práctica y la prevención a futuro, de abusos, carencias o limitaciones a los mismos.”

Dirección de Promoción y Divulgación, 2008

Al fin del proceso, deben ser al menos 72 mil personas que en forma directa se beneficiaron del proceso y mejoraron sus conocimientos, sus expectativas personales y la visión de sus microcosmos culturales, sociales y políticos.

Las actividades de preparación y negociación de este proceso, han ocupado mucho tiempo y esfuerzo de la Dirección de Promoción y Divulgación, pero su viabilidad está asegurada, a un costo financiero mínimo para la institución, ya que el grueso del financiamiento viene del donante noruego.

II. Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales

La actividad tradicional del área había estado centrada en los procesos de educación no formal a instituciones públicas y comunidades. Estas actividades se han mantenido, aún cuando actualmente la Dirección de Promoción y Divulgación se ocupa de otros dos grandes sectores.

La demanda de actividades proveniente de comunidades se mantiene, aún cuando puede fluctuar por épocas, aunque es normal que aumente cuando la presencia institucional también aumenta en las comunidades.

Las actividades institucionales y comunitarias se mezclan con la participación y acompañamiento de la Dirección de Promoción y Divulgación, en diferentes espacios y algunas de las actividades principales durante el período de su interés, han sido las siguientes:

Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada

El Foro es un espacio en el que representantes de instituciones y organizaciones relacionadas con el tema de migración, se reúnen periódicamente para la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación. Además de buscar la actualización de sus participantes respecto a esta temática, se buscan puntos de coincidencia para “alimentar al Estado”, para una mejor administración del fenómeno migratorio.

Se asistió regularmente a las reuniones y se concretó en las siguientes oportunidades:

31-ene-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
13-feb-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
28-feb-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
28-mar-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes

Elaboración de una Guía Básica para la población Migrante y refugiada

Un grupo denominado “Ticos y Nicas” solicitó la participación de la Defensoría de los Habitantes para la elaboración de un folleto dirigido a la población migrante. A partir de esta solicitud, se inició un proceso que reunió a diversos grupos para la redacción de un documento dirigido a la población migrante y refugiada del país, con información básica sobre temas de derechos humanos y migración.

Se participó en varias reuniones periódicas y se redactó un listado de preguntas frecuentes sobre los derechos de la población migrante y refugiada en general y que de una forma amigable se pueden dar respuesta en un documento.

Se conformó un equipo de trabajo que reunió a funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes, de la ONG Ticos y Nicas y la Fundación Arias, así como de la Dirección de Migración y Extranjería, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio

de Educación Pública, del Instituto Nacional de Seguros y de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Actualmente el documento se encuentra en fase de revisión final y estaría siendo publicado con financiamiento de la Fundación Arias.

Procesos de divulgación

Constantemente se atienden solicitudes para el acompañamiento en Ferias de Salud, en las que la Dirección se hace presente por medio de un “stand”. Dichas acciones se han coordinado con Admisibilidad, para la captación de solicitudes de intervención. Este año se ha tenido que disminuir sustancialmente la asistencia a este tipo de actividades por la falta de personal.

Comisión Institucional en materia de Discapacidad (COMINDIS)

Según la Directriz Presidencial N°27, del mes de enero del 2001, todas las instituciones públicas deberán “conformar y consolidar las Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad y rendir cuentas sobre su funcionamiento al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial”.

En virtud de lo anterior, según Acuerdo N°870-DH de la Defensoría de los Habitantes, se conformó dicha Comisión, representada por el Despacho, Dirección de Protección Especial, Dirección Administrativa, Salud Ocupacional, Dirección de Planificación, Representante de los funcionarios y funcionarias y la Dirección de Promoción y Divulgación.

Se dio seguimiento a aquellas situaciones de inaccesibilidad en la institución, que impiden una plena prestación de los servicios a toda la población sin ninguna discriminación.

Se inició además un proceso de capacitación y sensibilización a todo el personal de la institución, que busca posicionar a la comisión a lo interno de la Defensoría, capacitar y sensibilizar al personal en el tema de derechos humanos y discapacidad, así como identificar problemas de accesibilidad identificados por otras personas que laboran en la institución. Se ha capacitado a gran parte del personal y se continúa en el año 2008, con el fin de alcanzar al 100% de los funcionarios y funcionarias inducidos en el tema.

Además, se trabaja en la coordinación con la Universidad de Costa Rica y su Programa Progreso, para que se continúe el proceso de capacitación al personal de la Defensoría en el Lenguaje de Señas Costarricense (LESCO), el cual había involucrado a 20 personas de diferentes departamentos hasta el primer

nivel. Para el año 2008 se pretende dar seguimiento a este grupo para que se logre así niveles más avanzados, y buscando así una mejor atención a las personas sordas que visitan la Defensoría, así como también eliminar las barreras de comunicación con un compañero sordo que labora en la institución.

En esta comisión no solo se ha asistido a las sesiones periódicas, sino que también se han propuesto, implementado y se le ha dado seguimiento a una propuesta de políticas institucionales en materia de discapacidad. Trabajamos en este momento en un proceso de capacitación a lo interno de la institución en este tema, así como en un diagnóstico de accesibilidad en la institución.

Con la colocación de la Dirección de Promoción y Divulgación, se concretó en el siguiente esquema de actividades:

30-ene-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
22-feb-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
22-feb-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
29-mar-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
23-may-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
26-jul-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
21-ago-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
27-sep-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
10-oct-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
18-oct-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes

Para la celebración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, se desarrolló en la institución una actividad de sensibilización en el tema.

Procesos relacionados al tema VIH-SIDA

El tema de VIH-SIDA ha sido asumido en materia de capacitación a partir de una coordinación cercana con la Dirección de Calidad de Vida, siendo un tema en el que hay que trabajar no solo en cuanto a información de la Ley, sino que principalmente en materia de sensibilización.

- Coordinación con grupos de PVVS (personas viviendo con el VIH-SIDA). Desde años anteriores, las personas que viven con el VIH-SIDA se han acercado a la Defensoría buscando un acompañamiento a su consolidación como equipo de trabajo. Se han recibido solicitudes de capacitación que este año no se han podido ejecutar por la falta de personal.
- Acompañamiento en el proceso de Red Legal de VIH-SIDA. Por solicitud de la Dirección de

Calidad de Vida se incorporó a la Dirección de Promoción y Divulgación en una iniciativa intersectorial que busca articular acciones desde varias instituciones y organizaciones, por medio de un foro que se reúna periódicamente. No se ha tenido ninguna reunión este año.

- Coordinación con otras instituciones (CCSS, Ministerio de Seguridad, MTSS, IAFA, MEP, entre otros), con quienes ya se han iniciado procesos de capacitación al personal, y que esperan seguimiento para este año.
- Coordinación con el MEP, (específicamente con la Oficina de Género) con el que se capacitó a asesores y asesoras nacionales de todo el país, reuniéndolos por regiones en sesiones de trabajo, por medio de metodologías participativas. Se entregó material y se capacitó y sensibilizó en el tema de Derechos Humanos, VIH-SIDA y su relación con la educación, desde una perspectiva diferenciada por género. En este sentido se enfatizó el estado de vulnerabilidad de la población femenina con respecto a este padecimiento, siendo que están más expuestas a ser infectadas por razones fisiológicas y socio culturales. Sin embargo llama la atención la falta e información que se maneja en el tema en general, así como la escasa capacitación recibida para asumir un tema que eje transversal en el currículum del MEP. La falta de información de los y las directoras, así como del panorama de desconocimiento que se señala por parte del personal docente en las escuelas, hace pensar que de presentarse casos de estudiantes, padres o madres y hasta docentes que vivan con el VIH, generaría serios problemas de discriminación.

Además, se han desarrollado los siguientes procesos:

Proceso de inducción y colaboración en capacitaciones en: Hospital México, Escuela Nicaragua y Escuela La Legua de Aserrí, Instituto Julio Acosta García de San Ramón.

Solicitudes constantes que recibimos en diversos temas:

- Niñez y Adolescencia (Código, Ley de Justicia Penal Juvenil, Castigo Físico)
- Discapacidad
- Migración
- Adultos Mayores
- Violencia y Género
- Participación Ciudadana

- Derechos Humanos, mecanismos de exigibilidad
- Derechos y Deberes de funcionarios públicos
- Ley de Enriquecimiento Ilícito

Otras actividades que se han atendido en este sector, son las siguientes:

Jornadas de actualización en Derechos Humanos

Mediante este proceso se ha llevado capacitación continua a los funcionarios y funcionarias de la institución y por supuesto ha requerido de la planificación de actividades, convocatoria y acompañamiento logístico de la actividad, así como elaboración y ejecución de algu-

nas de las sesiones, (ejemplo: Intervención en Crisis desde una perspectiva de Derechos Humanos) Las actividades llevadas a cabo se detallan a continuación:

Otras acciones en curso:

Las acciones que se desarrollan en el ámbito institucional e interinstitucional, comprenden gestiones de mediano y largo plazo, que se encuentran en marcha, por ejemplo:

-Oficina de Equidad de Género
 A solicitud de la Dirección de Promoción y Divulgación, se realizaron talleres de sensibilización y capacitación sobre Género y VIH-SIDA, dirigidos a las Direcciones Regionales del Ministerio de Educación Pública:

Reunión con UNED – Cívica	04-may-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Capacitación en VIH-SIDA	18-abr-07	San José	La Uruca	Hospital México
Consulta a las CIMADs sobre labor del CNREE	06-jun-07	Heredia	Ulloa	CNREE - Barreal de Heredia
Taller dirigido a personal Docente en Código de Niñez y Adolescencia – Violencia Doméstica	31-may-07	San José	Hospital	Escuela República de Nicaragua
Presentación de Informe de Relator de Naciones Unidas en el tema de Educación.	12-jun-07	Goicoechea	Guadalupe	Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva
Capacitación a personal docente en el Código de la Niñez y Adolescencia	13-jun-07	Aserrí	Aserrí	Centro Educativo Manuel Hidalgo Mora
Capacitación a personal docente en el Código de la Niñez y Adolescencia	14-jun-07	Aserrí	Aserrí	Centro Educativo Manuel Hidalgo Mora
Visita de niños y niñas de Puntarenas a la Defensoría de los Habitantes	21-jun-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Niños y niñas de funcionarios/as de la Defensoría en la institución.	10-jul-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Atención de un caso a solicitud de Admisibilidad y Despacho	27-jul-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Reunión con el Consejo Nacional de Rehabilitación	18-jul-07	Guanacaste	Santa Cruz	Consejo Nacional de Rehabilitación, Santa Cruz
Taller Derechos Humanos y Discapacidad -dirigido a ONG's	19-jul-07	Guanacaste	Filadelfia	Clínica de Filadelfia
Taller Derechos Humanos y Discapacidad -dirigido a ONG's	20-jul-07	Guanacaste	Liberia	Biblioteca Pública
Reunión de coordinación con representantes juveniles de la zona	08-ago-07	Aguirre	Quepos	Sala de reuniones del IMAS
Taller con Adultos Mayores.	09-ago-07	Aguirre	Quepos	Sala de reuniones del IMAS
Taller con jóvenes	09-ago-07	Aguirre	Quepos	Salón de la Juventud

Taller Derechos Humanos y Discapacidad -dirigido a ONG's	29-ago-07	Guanacaste	Hojancha	Municipalidad
Taller Derechos Humanos y Adulto Mayor- dirigido a Adultos Mayores	30-ago-07	Guanacaste	Liberia	UCR – Liberia
Taller Derechos Humanos y Discapacidad -dirigido a ONG's	30-ago-07	Guanacaste	Cañas	Municipalidad
Taller VIH-SIDA y Género, dirigido a directores regionales	07-sep-07	Puriscal	Puriscal Centro	Escuela Darío Flores
Defensoría UNA/IDELA		Municipalidad de Escazú, Red Local de Municipios		23 de marzo
Entrenamiento a personal de promoción		Taller de aprendizaje, métodos participativo Juegos cooperativos		26 de marzo
MEP/ Dirección curricular		Conversatorio Propuesta Aprendiendo a Convivir		25 de abril
MEP/ Oficina Género en Defensoría		Reunión sobre temática a continuar Genero y VIH-SIDA		1 de mayo
MEP/ Defensoría, Evelyn Silva		Propuesta plan de educación cívica para jóvenes		4 de mayo
MEP/Dirección Curricular, San José		Power Point Aprendiendo a convivir		7 de mayo
Escuela Ramiro Aguilar		Capacitación a padres		24 de julio
Escuela de Quebradilla Cartago		Taller a niños y niñas Aprendiendo a Convivir		7 de agosto
Despacho		Acompañamiento a presentación proyecto a Noruega Taller Genero y VIH-SIDA,		10 agosto
MEP/ Alajuela				15 de agosto
Instituto Julio Acosta García/ San Ramón		A directores y asesores de circuito Taller de Genero y VIH-SIDA a directores regionales y asesores		22 de agosto
9° Feria Nacional de Ciencias / CIENTEC		Charla sobre Educación en Derechos Humanos		24 y 25 de agosto

Heredia, Alajuela, Cartago, San Ramón, Puriscal, Guápiles y Puntarenas.

- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial CNREE

Al calor de la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, se elabora un proceso dirigido a funcionarios y grupos organizados en el tema de discapacidad. Se coordinó con la Oficina Regional de Regional Chorotega del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Diversos grupos organizados de esta región recibieron la capacitación, y mostraron sus preocupaciones en sus distintas comunidades, dentro de las que destacan la falta de interés de las autoridades locales respecto del tema, la falta de acceso a los servicios de salud, educación y trabajo, y principalmente las pésimas vías que sin presentar tan siquiera aceras, son un atentado para el tránsito de personas en sillas de ruedas. Asistieron a las actividades algunos funcionarios y funcionarias

de instituciones públicas, pero principalmente grupos organizados de personas con discapacidad y sus familiares, comités de apoyo y evaluación, madres y padres de familia y estudiantes.

- Derechos Humanos y Participación Ciudadana, 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, responsable de investigar la problemática generada a partir de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela, los que en diferentes momentos del año se rebalsan y provocan daños en las viviendas e infraestructuras, así como ponen en riesgo la salud y vida de los vecinos. Al planteamiento realizado, esta Dirección sugirió la realización de un proceso participativo de información, considerando una serie de eventos individuales para cada sector involucrado, sociedad civil, sociedades de usuarios e instituciones y finalizando con una actividad

CineForo “Una Verdad Incómoda”	Ana Cecilia Vargas	09-mar-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Charla Derechos Humanos	Laura Fernández	20-abr-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Charla sobre Derechos Humanos e Intervención en Crisis	Federico Monge	22-jun-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
Charla sobre Ley Contra Corrupción y Enriquecimiento Ilícito	Hazel Díaz	27-jul-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes
La implementación del Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en el marco de la designación de la Defensoría como el Mecanismo Nacional de Prevención	Dr. Nicolás Boeglin	24-ago-07	San José	Merced	Defensoría de los Habitantes

de todos los grupos, para la integración de acuerdos y responsabilidades.

El objetivo de las actividades ha sido establecer una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, para resolver la problemática de inundación y contaminación en los Barrios San José y Tambor de Alajuela. Actualmente hay un seguimiento al caso, con reuniones estratégicas con las instituciones responsables y los representantes de los grupos afectados. Se ha creado comisiones que analizan las medidas más adecuadas para asumir la problemática.

Todo este proceso se ha coordinado conjuntamente con la Dirección de Calidad de Vida.

Actualmente, se participa en una Comisión coordinadora de las acciones, en la cual están asumiendo tareas la Municipalidad de Alajuela, el Área de Salud de la CCSS y la Dirección Regional del Ministerio de Salud.

- Material divulgativo elaborado para Áreas de Conservación

En un proceso desarrollado entre el Área de Conservación de Osa, Golfito- ACOSA y el Área de Conservación La Amistad-Pacífico de Pérez Zeledón - ACLAP, al cual se integró a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Seguridad Pública, MINAE, Ministerio Público, Ministerio de Salud y municipalidades, se analizó la problemática ambiental y el desconocimiento de la legislación vigente por parte de los diferentes

entes estatales. Con este objetivo el Fiscal Adjunto de Pérez Zeledón elaboró una Guía para la denuncia de delitos ambientales, que fue impreso con financiamiento del Proyecto de Promoción y Divulgación y debe ser formalmente entregado a la región sur. En parte de este proceso participó la Dirección de Calidad de vida.

Entrega técnica de éste material, conjuntamente con la Fiscalía de Pérez Zeledón y las otras oficinas del Ministerio Público en la zona sur.

- Áreas de Salud y Áreas de Conservación

Como parte del proceso desarrollado entre las Direcciones de Calidad de Vida y Promoción y Divulgación, se apoyó un primer intento de coordinación conjunta entre Áreas de Conservación y Áreas de Salud, teniendo como elemento común la homogenización de la información entre ambas instituciones. Los talleres se refieren al tema de protección, decomisos y procedimientos y se desarrolla entre las oficinas subregionales del MINAE y las áreas de salud de la CCSS.

Está pendiente la calendarización de actividades.

III. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos

La promoción y divulgación de los derechos humanos son típicamente actividades educativas, que bien

pueden implicar acciones no formales o informales, pero que siempre llevan a un objetivo pedagógico claramente delimitado en la formación de una cultura de derechos humanos.

Con el fin de complementar y fortalecer las políticas de promoción y divulgación de los derechos humanos, durante el período de su interés entre otras cosas se creó un programa de publicaciones, que pretende organizar tres distintas colecciones sobre temas relacionados con el quehacer de la Defensoría y sobre temas de derechos humanos. Además, se inició la organización de la décimo quinta versión del Premio Aportes al mejoramiento de la calidad de vida y se continuó con la producción y edición de material didáctico.

Una síntesis de las acciones emprendidas en esta área de acción, son las siguientes:

a. Programa de Publicaciones

En un esfuerzo por sistematizar y consolidar una estrategia educativa de divulgación periódica de derechos humanos, durante el período de su interés se creó el Programa de Publicaciones de la Defensoría de los Habitantes, mediante acuerdo número 1229 del 27 de abril de 2007, cuya ejecución está a cargo de nuestra área.

En ese contexto, el programa institucional de publicaciones permite rescatar la producción institucional y nacional en materia de derechos humanos, de modo que se puedan fortalecer las acciones divulgativas que en un momento determinado pueden resultar cruciales para la reflexión y el debate de temas de enorme actualidad.

El programa de publicaciones, cuenta en con tres colecciones permanentes:

1. Serie de libros denominada “Informes de la Defensoría”: son trabajos de distintos profesionales de la institución, reunidos por una temática particular en cada volumen.
2. Colección “Comunidad”: son textos individuales, tanto de profesionales de la institución como de personas ajenas a ella, que versan sobre la temática de los derechos humanos.
3. Colección o serie de cuadernos, “Los derechos en tus manos”: textos amigables y de fácil lectura sobre derechos humanos, con formato más sencillo que los anteriores y que reúnen tanto instrumentos jurídicos, como ciertos desarrollos temáticos específicos de utilidad para las y los habitantes.

Se pretende publicar distintos textos que versan sobre distintas áreas y alcances de

los derechos humanos. Se trata de recopilaciones de Informes de la Defensoría de los Habitantes, que contienen resoluciones que abordan los derechos humanos desde distintas perspectivas de análisis, tales como: poblaciones discriminadas, niñez y adolescencia, salud, medio ambiente, prestación de servicios, información, y otros, que afectan de una u otra forma a la sociedad civil, tanto en el nivel local como general.

Durante el período requerido a este informe, se han ya elaborado dos textos que se publicarán en el tercer trimestre de 2008 y se encuentran en la etapa de preproducción cinco textos adicionales, dos de los cuales se publicarán gracias a un acuerdo de cooperación con la Municipalidad de Escazú.

Con la divulgación del material indicado, se espera potenciar el conocimiento de la realidad nacional y cantonal respecto de la temática de los derechos humanos, en un público meta nacional deseable de al menos 250 mil personas.

b. Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de vida

Tratándose de una actividad anual interinstitucional, cuya coordinación general e impulso está a cargo de la Dirección de Promoción y Divulgación, se realizaron reuniones continuas que van desde el 31 de enero del 2007 hasta la fecha.

El desarrollo del premio, ha implicado el trabajo coordinado del Comité con los estudiantes del Trabajo Comunal Universitario de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica y básicamente en su primera fase consistió en lo siguiente:

- **Organización de las tareas de divulgación y promoción del premio y las etapas previas a la recepción de candidaturas:**

Impresión de material divulgativo

Publicación de apertura del concurso

Invitación por vía telefónica de algunos contactos para atraer candidaturas

Revisión y actualización de la página Web

Evacuación de consultas vía telefónica y electrónica.

- **Período de recepción de las candidaturas, revisión de documentos y resúmenes con descripciones detalladas de las labores que desempeñan.**

Revisión de los documentos que se adjuntaron a las diferentes candidaturas.

Solicitud a los candidatos de documentos que estaban incompletos.

Elaboración de resumen ejecutivo de cada candidato para presentarlo al comité ejecutivo.

- **Revisión y evaluación de las candidaturas por parte del Comité Ejecutivo y presentación de las mismas a los miembros del jurado designado para tal efecto.**

Aplicación de las matrices de evaluación a todas las candidaturas

- **Instalación del jurado calificador para cumplir con la última etapa del proceso que corresponde a la elección de los ganadores en las diferentes categorías.**

Reunión de instalación y asesoramiento del jurado, que implica la recolección de calidades para la elaboración del acta de instalación, una carpeta para cada uno de los miembros y la coordinación entre el TCU, los miembros del Comité y los jurados para iniciar la revisión de candidaturas.

Simultáneamente, se trabaja para definir lo siguiente:

- Lugar para realizar el evento
- Entrega de invitaciones a la actividad
- Compra de estatuillas y reconocimientos
- Acto cultural
- Contratación de *catering service* para el cierre del evento

c. Producción y edición de material didáctico

Durante el período de consulta se elaboró y distribuyó material informativo y de apoyo sobre:

1. Proyecto de Ticotíferos
2. Proyecto Aprendiendo a Convivir
3. Referéndum sobre el TLC
4. Elaboración de una pequeña presentación (para usar en capacitaciones) sobre derechos humanos,

sus fundamentos, la política de reconocimiento y acción afirmativa.

Además, se logró la reimpresión de la batería de publicaciones usuales de la Dirección.

d. Cine foros y otras actividades artísticas

Durante este período, se ha trabajado en la organización de cine-foros sobre temas de derechos humanos.

Estas actividades han surgido como una iniciativa de la Defensoría de los Habitantes, respaldada por el Consejo Nacional de Espectáculos Públicos del Ministerio de Justicia y el Centro de Cine del Ministerio de Cultura y Juventud. Además cuenta con la colaboración del Circuito de Cines Magali, el cine de Centro Plaza de Liberia y la Sala Garbo.

El proyecto incluye diversos foros dedicados a reflexionar junto con los niños y niñas participantes, sobre los derechos humanos de las personas menores de edad, las responsabilidades de los adultos y de las instituciones públicas, dándoles la oportunidad a los chicos y chicas de expresarse sobre sus anhelos e inquietudes y no simplemente ofreciéndoles regalos como símbolo de esta celebración.

Cineforo con niños y niñas: Película "Los Chicos del Coro"	07-sep-07	San José	Carmen	Centro Nacional de Cine
Cineforo con niños y niñas: Película "Valentine"	14-sep-07	San José	Hospital	Sala Garbo
Cineforo con niños y niñas: Película "Valentine"	21-sep-07	Liberia	Liberia	Centro Plaza Liberia
Cine Forum Infantil "La Telaraña de Charlot"	21-sep-07	San José	Hospital	Sala Garbo
Cine Forum Infantil "Mi Amigo Frankie"	28-sep-07	San Pedro	Montes de Oca	Outlet Mall San Pedro

Hasta el momento, la Defensoría organizó diversas actividades que se ofrecieron a estudiantes de las escuelas de Lomas de Río de Pavas, Lisimaco Cavaría y Escuela de Aguas Blancas de Acosta, así como a estudiantes de varias escuelas del área central de San José y de Liberia. Las presentaciones se realizaron en el Centro de Cine, Outlet Mall, Centro Plaza de Liberia y Sala Garbo.

e. Exposición de Escultores Costarricenses

En el marco de celebración del décimo quinto aniversario de la Defensoría de los Habitantes, escultores nacionales: Renán Calvo, Donald Jiménez, Manuel Vargas, Raúl Gamboa, Rodolfo Varela y Domingo

Ramos, expusieron algunas de sus obras relacionadas con temas de derechos humanos, en el Lobby de la Defensoría de los Habitantes. La exposición se inauguró con una mesa redonda denominada: **“Arte Plástico y Derechos Humanos”**, con la asistencia de diferentes representantes de instituciones públicas instaladas en Barrio México y con la visita de niños y niñas de los diferentes Centros Educativos de la zona.

f. Otras acciones

1. Programa de mesas redondas y conferencias a nivel nacional.

Esta iniciativa se encuentra en estado de planificación y se espera iniciar actividades durante el tercer trimestre de 2008. Básicamente, se organizarán actividades de divulgación y de educación no formal que se ofrecerán a diferentes cantones del país, recurriendo a especialistas locales que puedan sumarse a la iniciativa y a la vez fungir como multiplicadores de las experiencias.

Además, se espera involucrar la participación de las universidades, sindicatos y otras organizaciones sociales.

2. Capacitación y acompañamiento en Derechos Humanos y Derecho a la Educación dirigido a funcionarios y funcionarias del MEP en los siguientes programas:

a. Centros educativos de adultos.

Se apoyó la organización y la ejecución de un Curso a directores/as y docentes de centros educativos de adultos, con énfasis en los programas Aula Abierta y Nuevas Oportunidades. Además, se inició la organización de un proceso de investigación-acción con el Departamento de Educación de Adultos, para lo cual se concretó la realización de una conferencia con el Dr. Pablo Gentili, Director de CLACSO y se concretó la realización de un taller dirigido al personal del Departamento de Educación de Adultos del MEP.

b. Departamento de Bibliotecas

El CENADI ha solicitado continuar con el ciclo de capacitaciones que se han venido realizando, en los siguientes temas: Defensoría de los Habitantes, Derechos Humanos y Niñez y Adolescencia. Funcionarios y funcionarias del Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares, han manifestado que esta capacitación les ha permitido tener un mejor criterio para orientar las consultas de estudiantes y docentes en la temática de derechos humanos.

c. Población Indígena

- La coordinación sostenida durante estos años con el Área de Salud de Coto Brus y las instituciones involucradas, para continuar el acompañamiento a las organizaciones territoriales ngobes en el tema de salud y educación principalmente.

-La organización de un proceso interinstitucional, previsto entre las instancias responsables de los derechos de la niñez, para que a nivel regional asuman la problemática del abuso infantil en los territorios indígenas. Esto se ha conversado con la Dirección Regional Educación Coto, a fin de realizar luego talleres con todos los y las docentes de las escuelas indígenas.

-Un taller anteriormente coordinado con el Proyecto Estado de la Nación para hacer entrega a los y las docentes de las escuelas indígenas de la Dirección Regional de Educación Coto, de los módulos sobre Desarrollo Humano Sostenible.

d. Entrega de material “Ciudadanía Activa” a las diferentes bibliotecas públicas del país.

La Defensoría ha asumido el mandato de la divulgación y conocimiento contenido en la Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en la comunidad educativa. En los programas de capacitación que se han llevado a cabo es un tema prioritario en todas las actividades y procesos por la exclusión que vive la persona con discapacidad. El Área ha venido realizando acciones de promoción, divulgación en formatos alternativos y accesibles para todos y todas, un primer compendio de derechos ciudadanos, con normativa nacional e internacional dirigido a personas no videntes o con deficiencia visual denominado: Ciudadanía Activa, en dos presentaciones en discos compactos e impreso en Braille.

Este material se ha estado entregando en todas las Regiones del país, a través de las Bibliotecas Públicas y a organizaciones y ONGs involucrados con esta población. Esta entrega debe estar acompañado de un taller de discapacidad y actividades de manera que conocieran y se identificaran con el material para un mejor manejo del préstamo de este. A través del proceso se ha entregado Ciudadanía Activa Vol. 1, Vol. 2 y Vol. 3. Está pendiente continuar con la capacitación correspondiente, así como hacer entrega del VOL. 4.

e. Investigación participativa con el Departamento de Educación de adultos del Ministerio de Educación Pública.

Deseamos desarrollar una experiencia de investigación-acción con este grupo de profesionales, intentando estimular en ellos y ellas la aplicación de los

principios de educación en derechos humanos en la población adulta del país.

• **Propuesta de capacitación Ministerio de Justicia y Gracia.**

El Ministerio de Justicia a través de su Viceministerio tiene a cargo el programa “Comunidades Solidarias” que tiene como meta promover y fortalecer las redes sociales en comunidades seleccionadas por su condición de vulnerabilidad, da inicio en octubre un proceso de consulta, diagnóstico que concluyó con la elaboración de un Plan Local para la Prevención de la Violencia que responde a la inquietudes planteadas por los participantes en el proceso, sobre todo por parte de la población joven respecto a las instancias existentes para hacer denuncias y para solicitar colaboración.

La Defensoría en la coordinación con el despacho, establece un abordaje bajo la perspectiva de capacitar a esta población en el tema de Participación Ciudadana para jóvenes y sociedad civil, (solicitud al Área de Promoción). Para estas actividades se solicitará la colaboración del Área de Admisibilidad, para atender consultas y denuncias relacionadas con el mal funcionamiento de los servicios que brinda el Sector Público. Las comunidades seleccionadas son Aguirre, Guararí de Heredia y Limón.

Resumen estadístico

A continuaciones se presenta un resumen estadístico de actividades de capacitación, coordinación y organización realizadas durante el periodo del 2007.

Se observar en el siguiente cuadro, una cobertura geográfica de actividades de capacitación y numero de participantes por regiones junto con actividades de coordinación y organización durante este período. Tuvo una cobertura total de 4765 personas, con una participación de 4354 en actividades de capacitación acompañamiento y seguimiento de procesos y 411 en

actividades de coordinación y organización, en todo el territorio nacional.

Resumen de actividad por Región.

Este cuadro, presenta un resumen del total de 116 actividades realizadas durante el período que nos corresponde, de acuerdo a la regionalización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Como se puede observar la mayor cantidad de actividades se realizaron en la Región Central (Gran Área Metropolitana) obedeciendo fundamentalmente a una estrategia de intervención que define procesos de acompañamiento a niños y niñas de segundo ciclo en la estimulación del conocimiento sobre los derechos humanos, hay que tener presente además que la Región Central concentra al 62,85% de la población del país, según los datos del Censo de julio de 2000.

Región	No. Actividades
Total	116
Atlántica	4
Brunca	2
Central	86
Chorotega	14
P. Central	8
Norte	2

En el siguiente cuadro , presenta el resumen de la población participante en las actividades de capacitación de acuerdo al eje temático. Es importante aclarar que la organización de la información por eje temático no excluye el tratamiento integral sobre aspectos de exclusión, discriminación a que son sometidos distintos grupos de la población por la sociedad en su conjunto por lo contrario son actividades que se retoman en el análisis de los distintos procesos de acompañamiento y mediación, en el cual se identifican indicadores cualitativos de impacto. El eje temático de Derechos Humanos, Educación, Niñez y Juventud se convierte en uno de los ejes centrales de las acciones desarrolladas por esta Dirección concentrando 3044 participantes.

	Capacitación	Coordinación y Organización	Total
Total	4354	411	4765
Atlántica	79	0	79
Brunca	175	0	175
Central	3308	309	3308
Chorotega	542	67	542
P. Central	181	8	181
Norte	69	0	69
Guatemala	0	27	27

CUADRO No. 6	
Participantes por eje temático en actividades de capacitación.	
Enero-Diciembre 2007	
Eje temático	Nº. Participantes
Total	4354
Derechos Humanos y Adultos Mayores	72
Derechos Humanos y Discapacidad	168
Derechos Humanos, Educación, Niñez y Juventud	3044
Derechos Humanos Género y Violencia	371
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	309
Salud y Ambiente	300
Premio Aporte al Mejoramiento de la Calidad de vida	90

CAPITULO III

Otras formas de intervención en defensa y promoción de los y las habitantes

CAPITULO III

Otras formas de intervención en defensa y promoción de los y las habitantes

Dirección de Asuntos Jurídicos

De conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes de la República y lo establecido en su artículo 21, la Dirección de Asuntos Jurídicos es el órgano superior consultivo técnico jurídico de la Defensoría de los Habitantes de la República al que 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, es el órgano encargado de gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos en que intervenga, en las materias propias de su competencia. La Dirección de Asuntos Jurídicos tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Producto del cumplimiento de las funciones que le asigna el reglamento citado, ha generado ciento cincuenta y un certificaciones de expedientes e información sobre el trámite de investigaciones abiertas, entre las cuales se encuentran las solicitudes de Juzgados de Instrucción, y otros órganos jurisdiccionales, así como las certificaciones de expedientes que se han extendido a solicitud de diferentes empresas de transporte público, esto por ser requeridas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la concesión de las diferentes rutas y catorce certificaciones que fueron solicitadas como requisito previo para participar en el Concurso del Magistrado de la Sala Constitucional tramitado ante la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa.

La Dirección Jurídica ha prestado atención jurídica personalizada a distintos habitantes que así lo han requerido; asimismo ha participado conjuntamente con la Defensora de los Habitantes y una profesional de defensa del Área de Calidad de Vida, en un proceso de mediación en relación con un problema de aguas pluviales, planteado por un habitante en contra de la Municipalidad de Heredia.

Dentro del período que se reporta como parte de sus funciones se han emitido distintos criterios técnicos jurídicos, ya sea para el Despacho o para diferentes áreas de defensa. También la Dirección

Jurídica ha tenido una participación activa en los Órganos Directores Disciplinarios que la Jerarca de la Institución ha tenido que integrar como parte de sus funciones disciplinarias.

Para concluir esta breve introducción, donde se ha hecho mención a algunos temas que serán retomados y ampliados como parte del Informe Anual de esta Dirección, es importante indicar que le correspondió a la Dirección de Asuntos Jurídicos, el desarrollo del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, tal y como fue solicitado por la Contraloría General de la República.

Como se indicó, se ha hecho una breve mención de funciones que ha desarrollado la Dirección de Jurídicos, y será a continuación que los temas de mayor trascendencia serán analizados.

I. Recursos de Habeas Corpus interpuestos por la Defensoría de los Habitantes en favor de los Habitantes.

La Defensoría de los Habitantes interpuso el 16 de enero del 2008 un Recurso de Habeas Corpus a favor de un joven privado de libertad del Centro de Atención Especializada Adulto Joven del Complejo La Reforma por violación a la integridad física del privado de libertad, aislamiento de hecho, lo cual contraviene las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 21, 33 y 40 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los reclusos ratificada por Costa Rica, artículos 9 inciso 1) inciso 2), artículos 10 y 11 y lo establecido en la Ley de Justicia Penal Juvenil en los artículos 135 y 136.

Los hechos que ameritaron la presentación del Recurso de Habeas Corpus tienen que ver con la visita realizada por el Defensor Adjunto de los Habitantes, el 16 de enero del 2008 al Centro de Atención Institucional del Adulto Joven en el Complejo La Reforma, siendo que pudo observar la condición en que se encontraba el joven, pues estaba recluido en una celda en espacio cerrado de puerta y ventana de barrotes abierta de aproximadamente 2 metros por 2 metros donde se

localiza un baño, un pequeño espacio para una cama que pega casi con la puerta de barrotes, así como al lado izquierdo del retrete, una mesa pequeña que sostiene un televisor; todo esta pegado, casi no hay facilidad de moverse dentro, el inodoro está tapado por una tabla de madera, justo a la altura de la cabecera de la cama; no tiene privacidad para hacer sus necesidades fisiológicas ya que la puerta y ventana son de rejas a la intemperie. El joven indicó que tenía 3 meses de encontrarse en esa celda, que ninguna de las autoridades del Centro de Atención Institucional del Adulto Joven le había comunicado los motivos por los cuales se le ha colocado en ese lugar.

El Defensor Adjunto de los Habitantes, preguntó sobre la situación del joven; se le informó que tenía problemas convivenciales muy grandes y que no podía ubicarse en ningún de los Ámbitos de Convivencia pues era muy violento. Ante la respuesta recibida, solicitó la información y revisó el expediente, donde se localizaba el reporte levantado por el vigilante y dirigido al Director del Centro, así como una copia del acta de decomiso y del reporte e instrucción que se le hizo al privado de libertad el 13 de noviembre del 2007, donde se le toma la declaración sobre lo ocurrido, documentos que fueron adjuntados al recurso. El argumento sostenido por la Defensoría de los Habitantes, es que llama la atención de que la medida se adoptó el 24 de octubre del 2007 y era de carácter provisional, siendo que esa medida quedó extendida de manera implícita en la resolución adoptada por la Comisión Disciplinaria del Centro el 21 de noviembre del 2007, lo cual si bien impone una medida de amonestación escrita por los hechos atribuidos al joven, presume la persistencia de la ubicación aislada en tanto admite que no realiza actividad en grupo y por lo cual entonces se pasó de una medida provisional a una permanente. Que esa situación no había sido comunicada por el Centro al Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles de San José, ni advertida de oficio, conforme a sus competencias de inspeccionar por parte de ese Juzgado.

Además se le hizo ver a la Sala Constitucional que el Centro de Atención Institucional para el Adulto Joven fue constituido para albergar a personas de 18 a 21 años de edad y excepcionalmente ha permitido mantener hasta los 23 en el tanto su conducta así lo ameritara. Más esto es una excepción y no puede ser la regla, pues se estaría atentando contra la integridad de las personas privadas de libertad en razón de su ubicación por permanecer a un grupo etario muy distinto. Su capacidad es para 70 personas de las cuales al día de los hechos que se conocieron habían 20 privados de libertad que son mayores a los 21 años. Los funcionarios del Centro indicaron que los lugares de aislamiento están ocupados y que por esta razón no

tienen un lugar disponible donde ubicar al privado de libertad en cuestión. La Defensoría de los Habitantes consideró que los argumentos dados no son de recibo, pues la condición en la cual se encontraba el privado de libertad era inhumana y deplorable, y es deber del Centro darle la ubicación adecuada conforme a su situación particular, garantizando la integridad de la población ahí recluida, sin menoscabo de los derechos personales del joven.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de las catorce horas y cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de enero del dos mil ocho, solicitó al Director del Centro Penitenciario rendir el informe sobre los hechos alegados por la Defensoría de los Habitantes a favor del joven y acogió la medida cautelar solicitada en el Recurso de Habeas Corpus, ordenándole al Director del Centro de Atención Institucional Adulto Joven proceder de forma inmediata a reubicar al interno.

Mediante el Voto No. 08-002518 del 20 de febrero del 2008 la Sala Constitucional resolvió declaró parcialmente con lugar el recurso de Hábeas Corpus, únicamente, por las condiciones en que permaneció recluido el joven del 24 de octubre del 2007 al 18 de enero del 2008. En lo demás, se declara sin lugar el recurso. Se condenó al Estado al pago de los daños y perjuicios ocasionados.

II. Citaciones de Funcionarios Públicos.

1. Alcalde Municipal de Heredia.

1.-Con fecha 3 de marzo del 2008 se procedió a citar al Alcalde Municipal de Heredia, para que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes a rendir un informe escrito sobre la denuncia interpuesta por un habitante por los siguientes hechos denunciados: "Problemas que se presentan en la Zona Industrial de La Aurora de Heredia por la falta de sistema pluvial para que discurran las aguas, situación que provoca serias inundaciones a los industriales del lugar."

La Defensoría de los Habitantes concluyó este caso en el año 2005 siendo que se hicieron varias recomendaciones a la Municipalidad de Heredia. Posteriormente, el caso fue pasado a seguimiento para ver la posibilidad del cumplimiento de dichas recomendaciones. La Institución ha constatado que en la Corporación Municipal existe un expediente sobre el particular e incluso el estudio denominado "Diseño Pluvial de la Zona Industrial de la Aurora de Heredia" el cual se ha trasladado en varias ocasiones a la Alcaldía y al Concejo Municipal y presenta una solución al problema denunciado por el habitante. El denunciante ha continuado insistiendo en que se debe implementar lo

señalado en el estudio de cita y afirma que el problema para que ello no se haya dado es la falta de inclusión en el presupuesto municipal de las obras previstas. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes le solicitó mayor información con el fin de que el Alcalde Municipal informara sobre los siguientes puntos: 1) ¿En qué consisten las obras propuestas en el estudio? 2) ¿Cuál es el estado de trámite de lo proyectado en el estudio? 3) ¿Qué ha previsto la Municipalidad en cuanto a la implementación de lo proyectado? 4) ¿Se ha previsto plazo para la ejecución de las obras?, de ser así ¿Cuál es el plazo? 5) ¿De dónde se obtendrían los recursos para llevar a cabo lo proyectado?

La citación del Alcalde Municipal, se hizo para que compareciera el 6 de marzo del 2008 a las 2:00 p.m., en el Salón de Sesiones de la Defensoría de los Habitantes con la finalidad de que rindiera un informe escrito sobre los puntos solicitados.

El día y la hora señalada compareció el Alcalde Municipal, en compañía de funcionarios municipales. En igual sentido se invitó al denunciante y por la Defensoría de los Habitantes estuvieron presentes, la Defensora de los Habitantes y la Directora de Asuntos Jurídicos y la Profesional del Área de Calidad de Vida encargada del trámite del expediente.

Mediante el documento escrito que entregó, Oficio AMH-0296-08 del 5 de marzo, se dio respuesta a lo solicitado por la Defensora de los Habitantes en los siguientes términos: “1) Como es de su conocimiento, existe un estudio contratado con recursos municipales, por medio del cual la Empresa Constructora Barveña N y S de Heredia S.A., propuso la construcción de un nuevo alcantarillado pluvial en el Parque Industrial y en sus alrededores con un costo que asciende a un millón cuatrocientos mil setecientos diez dólares US (\$1.400.710.00). 2) La Municipalidad de Heredia adquirió el compromiso de destinar una partida de 25 millones de colones en el próximo presupuesto extraordinario que será enviado para su aprobación a la Contraloría General de la República. De igual manera, la Municipalidad se comprometió a aportar maquinaria y mano de obra para llevar a cabo el proyecto del alcantarillado pluvial. 3) En la reunión sostenida entre las y los funcionarios de la Municipalidad de Heredia y los empresarios del parque, se acordó establecer una comisión para buscar recursos económicos como materiales, con el propósito de contribuir con el alto costo de las obras. 4) La Municipalidad tiene previsto iniciar con la primera etapa del proyecto de alcantarillado en el mes de mayo del 2008, una vez que se cuente con el presupuesto extraordinario aprobado por parte de la Contraloría General de la República. 5) El plazo de este proyecto depende de la canalización de recursos que aporten tanto los empresarios como de

los recursos propios que la Municipalidad estará proporcionando para las obras. Se tiene previsto incluir en el presupuesto ordinario del 2009 una partida para continuar con estas labores.”

Otras de las medidas complementarias sugeridas por la Municipalidad de Heredia para mitigar el problema.

La Municipalidad de Heredia, informó que para mitigar el problema en los meses de octubre y noviembre del año 2007 envió una cuadrilla de trabajadores, para realizar una limpieza en el alcantarillado de la calle principal en el tramo comprendido desde los Condominios de la Aurora y hasta la ruta 106. Indican los funcionarios en su informe escrito, que estos trabajos dieron resultados positivos, ya que con su limpieza el agua se canalizó por las tuberías existentes y el problema de inundaciones se minimizó considerablemente.

Dado el daño ocasionado por las aguas en esa misma vía, la Municipalidad con recursos propios, realizó un bacheo general dejando la calle transitable y sin huecos. En los primeros meses de este año realizaron con una partida municipal, un trabajo de nivelación de las calles internas del parque, además, colocó “material perfilado” en las mismas, dejándolas así aptas para el tránsito vehicular.

Indican que también se está coordinando con los empresarios para realizar un bacheo en las calles asfaltadas en las que el daño no es tan severo como las anteriores. Que como producto de esta alianza que han propiciado, los empresarios se comprometieron a adquirir mezcla asfáltica en caliente y la Municipalidad la colocará con su equipo y personal.

Otro de los aportes con los que espera contar la Municipalidad se refiere al dinero proveniente de la República de China, con el cual se construirán y asfaltarán las dos calles (antiguo Precario y Nosara) de las cuales según el criterio de los funcionarios municipales tributan la mayor cantidad de agua en dirección al parque industrial; estas calles junto con el alcantarillado tendrán un costo de 250.000.000.00 (Doscientos Cincuenta Millones de Colones).

La Municipalidad de Heredia en su informe, indica textualmente: “Considerando el costo del proyecto de entubado, la Dirección de Operaciones se avocará a estudiar otras posibilidades para disminuir los caudales de agua en los momentos de lluvia, por ejemplo, a través de lagunas de retardo o con tanques de retención. También, el Departamento de Ingeniería y la Comisión de Obras de la Municipalidad se encuentran analizando con detenimiento los nuevos proyectos urbanísticos cuyo impacto pluvial es directo hacia el alcantarillado de la zona del parque, esto tiene como

objetivo ejercer un mayor control sobre la planificación urbana y a la vez, controlar el caudal tributario con la finalidad de no saturarlo, razón por la cual, no se han autorizado ningún permiso de construcción hasta que el Municipio esté satisfecho en cuanto a la forma de entrega de las aguas pluviales a la red principal.”

La reunión finalizó y se acordó por parte de la señora Defensora de los Habitantes solicitar una cita al Concejo Municipal de Heredia para exponerles el problema que se vive en la Zona Industrial de La Aurora de Heredia y obtener la búsqueda de una solución definitiva al conflicto.

2. Citación de la Alcaldesa Municipal de Alajuela.

Mediante el Oficio DAJ-0057-2008 del 27 de marzo del 2008 se resolvió citar a la Alcaldesa Municipal de Alajuela, con la finalidad de que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes para rendir un informe escrito sobre diversas denuncias presentadas ante la Defensoría. El objeto de la citación, era que se presentara ante la Institución el 16 de abril del 2008, a rendir un informe escrito sobre cada uno de estos casos.

El día y la hora convocada la Alcaldesa de Alajuela se presentó junto con funcionarios de la Municipalidad de Alajuela, para rendir los informes solicitados por la Defensora de los Habitantes. En el caso de uno de los habitantes se coordinaron inspecciones para la búsqueda de una solución al problema que viven en la Urbanización Ciruelas. En el resto de los asuntos, la Corporación Municipal rindió informe escrito.

Otra de las denuncias fue presentada por una habitante en relación con la problemática que viven los vecinos de las Comunidades de San Vicente, Escobal, Amistad, San Isidro y Potrerillos del Cantón de Belén de la Provincia de Heredia, quienes por encontrarse en comunidades cercanas a la jurisdicción territorial de la Municipalidad de Alajuela se encuentran en una situación difícil relativa a la fijación de los límites de las dos Municipalidades y que por esta razón les cobran impuestos a todos los y las habitantes de estos lugares. En igual sentido, el problema se presenta con la solicitud de permisos para construcciones nuevas, pues deben los vecinos del lugar acudir a ambas municipalidades a solicitar los mismos, por lo que ha existido un verdadero choque en cuanto a qué jurisdicción municipal pertenecen y cuál de estas Municipalidades sería la encargada de cobrarles los impuestos. Sobre este caso la posición de la Alcaldesa Municipal de Alajuela es que los límites fueron dados por el Instituto Nacional Geográfico y que estos poblados claramente se encuentran dentro de la jurisdicción

de la Municipalidad de Alajuela. En razón de que no existe acuerdo a la fecha entre las Municipalidades de Alajuela y de Belén, para solucionar el conflicto que se presenta en estas comunidades, la Defensoría de los Habitantes buscará las posibles vías de solución a la problemática que viven estos habitantes, para ello se ha propuesto la realización de varias reuniones con las partes en conflicto.

3. Citación de la Alcaldesa del Cantón de Flores, Heredia.

Con fecha 21 de agosto del 2007, mediante el Oficio DAJ-00136-2007, se procedió a citar a la Alcaldesa Municipal del Cantón de Flores, con la finalidad de que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes de la República el día 29 de agosto del 2007, a rendir un informe escrito sobre algunos expedientes en trámite de seguimiento de las recomendaciones dadas por la Defensoría (los expedientes para los cuales se le solicitó emitiera el respectivo informe escrito eran: Expediente No.18564-24-2005, No.13104-2006-CON, No. 05326-2007-SI, No. 03998-2007-SI).

Se le previno a la Alcaldesa del Cantón de Flores que tenía que presentarse ante la Defensoría de los Habitantes el 29 de agosto del 2007, para rendir los informes solicitados en cada uno de los expedientes que se señalaron. Sin embargo, el día de la citación la Alcaldesa no se presentó a la cita convocada, por lo que a solicitud del señor Defensor Adjunto de los Habitantes, se solicitó la ayuda del Director General de la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el Oficio DAJ-00143-2007 para que colaborara con enviar oficiales de la guardia civil de la Delegación del Cantón de Flores para localizar a la funcionaria en la Corporación Municipal y escoltarla en el vehículo oficial de la Fuerza Pública hasta la sede central de la Defensoría de los Habitantes de la República ubicada en Barrio México en el Distrito Merced del Cantón Central de San José. Ese mismo día al ser las 6:00 p.m. se hizo presente ante la Institución la funcionaria pública quien manifestó no poder presentar los informes escritos requeridos, solicitando un plazo prudencial para dar respuesta a la petición de informe formulada por la Defensoría de los Habitantes.

Una semana después la Alcaldesa rindió en forma escrita los informes sobre los expedientes, con lo cual se pudo solucionar la problemática vivida por las personas denunciadas.

III. Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Durante el período que corresponde al presente informe se han presentado por parte de algunos habitantes, recursos de Amparo, por considerar que no se les brindó en el tiempo debido una respuesta adecuada por parte de la Defensoría de los Habitantes. De los amparos recibidos se detalla en forma amplia tanto la petición del o la habitante como un resumen del informe brindado a la Sala Constitucional y la resolución dada en cada uno de estos casos.

1.-Expediente No. 07-006087-0007-CO, interpuesto en contra de la Defensoría de los Habitantes por un tercero en favor de los derechos del chofer del autobús, por cuanto una persona adulta mayor, denunció el problema que tienen en Calle Blancos por el maltrato que les ha dado ese chofer de la empresa de buses de esa localidad. Indicó que en varias ocasiones han sufrido maltratado cuando ingresan al autobús con un tiquete de pase especial. Manifestó que el chofer les rompe el tiquete y los hace bajarse del autobús a punta de gritos. Que otra de las actitudes asumidas por el chofer, tiene que ver con el hecho de no detener el autobús en las paradas indicadas por la ruta de transporte público, cuando el chofer visualiza que es un adulto mayor es el que espera el autobús. Que además, cuando ingresan las personas adultas mayores, el chofer acelera el bus sin permitirles a las personas que se sienten, que estas actitudes ponen en riesgo la vida de las personas adultas mayores y que por esa razón, luego de haber acudido en diversas ocasiones a denunciar la situación a la empresa de transportes, sin que le atendieran sus quejas, decidió denunciar la situación ante el Consejo de Transporte Público del MOPT. “

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 17 de mayo del 2007 y se le hizo ver a los señores Magistrados que efectivamente en la Institución se había recibido una denuncia de una adulta mayor, quien interpuso una queja por el maltrato de que son objeto las personas adultas mayores que viven en Calle Blancos. La Institución procedió a investigar los hechos denunciados y solicitó entonces los informes correspondientes al Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público y a la Contralora de Servicios del Consejo de Transporte Público del MOPT para que dieran respuesta. En ningún momento, se le ha solicitado informe alguno a la empresa de transportes en donde labora el chofer denunciado, por lo que no es cierto lo planteado por el recurrente.

Mediante el Voto No. 8125-07 la Sala Constitucional declaró sin lugar este Recurso de Amparo.

2.-Expediente No. 07-006464-0007-CO, interpuesto por un privado de libertad del Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría, quien denunció que el 3 de julio del 2006 interpuso una queja ante la Defensoría de los Habitantes, Expediente No. 21648-22-2006-Q y que la Institución no dio respuesta a su solicitud, que consistía en una petición que formuló ante las autoridades del Instituto Nacional de Aprendizaje y la Dirección del Centro Penitenciario, para que le emitieran un título de primeros auxilios básicos, que había llevado. Indica que le han denegado su petición alegando las autoridades de esas dos Instituciones que de acuerdo con la nueva Ley de Migración tal petición no era posible.

La Defensoría de los Habitantes procedió a contestar la solicitud hecha por la Sala Constitucional, informándole que efectivamente se había recibido la denuncia telefónica de parte del privado de libertad el 27 de junio del 2006, y que se había procedido a la apertura del Expediente No. 21468-22-2006 para investigar los hechos en el Área de Protección Especial. Que el 10 de julio del 2006 se solicitaron los informes respectivos al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje y al Director del Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez.

Cuando se recibieron los informes en el mes de agosto del 2006, la profesional a cargo de la investigación, considero que aún era insuficiente la información recibida hasta ese momento, pues en ese mismo mes entró en vigencia la nueva Ley de Migración y Extranjería, que establecía supuestos diferentes de regulación migratoria, como por ejemplo, una autorización de permanencia provisional para personas extranjeras que debían permanecer en nuestro país con ocasión de un proceso judicial iniciado en su contra.

Que las acciones emprendidas por la Defensoría de los Habitantes le fueron comunicadas al interesado en forma verbal. Además de que se realizó una reunión con las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia en el abordaje de las denuncias recibidas por parte de la población privada de libertad. La Defensoría emitió el informe final con recomendaciones el 23 de mayo del 2007 y el cual le fue notificado al interesado vía fax.

La Sala Constitucional mediante el Voto-007734 dictado el 31 de mayo del 2007 a las 6:23 p.m. declaró con lugar el recurso de amparo.

3.-Expediente No.07-006720-0007-CO, interpuesto por un privado de libertad en contra de la Defensora de los Habitantes, el Presidente de la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Costa Rica, por

cuanto indicó que el 6 de abril del 2006, presentó ante la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia un escrito mediante el cual señala la necesidad de que la Corte Plena emita directrices en cuanto a los supuestos en los que debe de operar la prisión preventiva, dado que –a su criterio- se aplican en forma abusiva y en clara violación a la Constitución Política, los Tratados y Convenios sobre Derechos Humanos y Código Procesal Penal, por lo que tal medida lograría descongestionar el sistema de impartir en Justicia, además, solicitan la aplicación en forma igualitaria de la legislación vigente en Costa Rica. Por otra parte, en esa misma fecha formuló ante la Defensoría de los Habitantes una denuncia y la conformación de una Comisión para la supresión en los Centros Penitenciarios de prácticas represivas hacia lo internos. Y otra denuncia ante el Colegio de Abogados de Costa Rica para que se establezca un control de calidad respecto a la calidad del servicio que prestan los profesionales en Derecho en materia penal a los privados de libertad, así como, que los honorarios sean cobrados conforme al avance de los procesos judiciales a su cargo.

Con fecha 30 de mayo del 2007 se dio respuesta a la Sala Constitucional, indicándole que efectivamente, revisado el sistema de registro de correspondencia ingresada a la Defensoría de los Habitantes, se localiza una carta de fecha 27 de marzo del 2006, numerada con el Ingreso 00004806, suscrita por dos privados de libertad. Que sobre éste mismo asunto, el recurrente ha planteado dos Recursos de Amparo con anterioridad, en contra de la Defensoría de los Habitantes. El primero correspondiente al Expediente No. 06-005412-0007-CO, el cual fue rechazado por el fondo por considerar la Sala Constitucional que el reclamo en amparo por violación al derecho de petición resultaba prematuro en aquél momento. El segundo, corresponde al Expediente No. 06-10950-0007-CO, sobre el cual la Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional en fecha 14 de setiembre del 2006. En esta oportunidad, la Institución deja claro en la respuesta que sobre las pretensiones del privado de libertad, especialmente en la materia jurisdiccional no es competencia de la Defensoría de los Habitantes y que la conformación de una comisión institucional como la que él pretende no es procedente, al menos desde la Defensoría. La respuesta que se le dio al interesado, es bastante completa, teniendo en cuenta que el recurrente no especifica ninguna situación particular violatoria, sino que es una queja contra el Sistema Judicial Penal en general. La Sala Constitucional de la Corte dictó el Voto No. 07-008625, siendo que se le indicó al recurrente que se estuviera a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en las sentencias N° 2006-7409 de las 9:50 hrs. del 26 de mayo de 2006 y la N° 2006-14375 de las 15:48 hrs. del 27 de setiembre de 2006 y declaró el archivo del expediente.

4.-Expediente No.07-007195-0007-CO, interpuesto por un habitante en contra del Procurador Asesor de la República de Costa Rica y la Defensora de los Habitantes por los siguientes hechos: “Que el día 19 de diciembre del 2006 presentó una queja ante la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, por el incumplimiento de deberes y supuesta violación de la Ley No. 8422, Corrupción o Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, artículo 586 del Código de Trabajo y el Oficio 317-2006 de la Procuraduría General de la República por parte del Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), sobre nombramientos hechos por la Administración de INCOP de exempleados que se le cancelaron las respectivas prestaciones legales y pago de una indemnización laboral. Que el día 24 de abril 2007, se les solicitó a los recurrentes, se informara sobre el seguimiento dado a esta denuncia y los trámites seguidos además de las correspondientes recomendaciones. El denunciante manifestó a la Sala Constitucional que no había recibido respuesta alguna sobre lo solicitado.

Con fecha 12 de junio del 2007 se dio respuesta a la Sala Constitucional de la Corte indicándole lo siguiente: “En fecha 8 de enero del 2007, la funcionaria de la Dirección de Admisibilidad y Defensa Inmediata, procede al registro de la queja en el sistema de cómputo institucional bajo el Número de Solicitud de Intervención 00030-2007-SI a nombre del interesado. Con fecha 30 de enero del 2007, el Director de Admisibilidad remite el Oficio No. 00571-2007-DHR al recurrente, notificándole por medio del correo a su dirección, indicándole que su queja había sido acumulada al Expediente No. 22278-24-2006 correspondiente a una Investigación de Oficio que la Defensoría de los Habitantes inició para darle seguimiento al “Programa de Modernización Institucional del Sector Portuario en la Costa del Pacífico, relacionado también con la reestructuración laboral del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.”

Además, se le remitió la respuesta dada por el INCOP respecto a la contratación de 40 exfuncionarios que fueron recontractados por esa Institución y que de acuerdo con la información recibida por parte de la Jefatura del Área de Recursos Humanos, se informa que estos funcionarios procedieron a reintegrar el pago de las prestaciones que recibieron. Se le informó también, que la Defensoría de los Habitantes continúa investigando los hechos y va a tener otras reuniones ya programadas para finalizar la investigación. Por lo anterior, lo dicho por el recurrente ante la Sala Constitucional, en el sentido de que “no haya recibido respuesta alguna sobre la queja que interpuso ante la Defensoría de los Habitantes no es cierto.”

Mediante el Voto Número 2007-011109 de las diecinueve horas y quince minutos del treinta y uno de julio del dos mil siete se declaró con lugar el recurso en cuanto a la Defensoría de los Habitantes, únicamente para efectos indemnizatorios por cuanto ya se respondieron las gestiones del recurrente.

5.-Expediente No.07-007475-0007-CO, interpuesto por una habitante quien es vecina de Alajuelita quien planteó a la Sala Constitucional lo siguiente: “Que la Municipalidad de Alajuelita, el Centro de Salud y la Defensoría de los Habitantes no han dado respuesta a su solicitud de investigar porqué la Clínica del Seguro Social que se construye en el Cantón; ha decidido drenar las aguas negras y pluviales a una pequeña charca de agua, ubicada en el Barrio La Macha de este distrito. El problema que se presentará a corto plazo es la inundación y pestilencia provenientes de este desagüe, ya de por sí el sistema de alcantarillas está colapsado y sabiamente le agregan a éste otro caudal que ocasionará un desastre humano y al ambiente.”

Con fecha 12 de junio del 2007 se contestó la solicitud de informe realizada por la Sala Constitucional, indicándole que efectivamente, la recurrente presentó su denuncia ante la Institución el 23 de abril del 2007.

Que en su oportunidad se procedió a la apertura del Expediente No. 04864-2007-SI, sin embargo, en este caso, la denuncia fue archivada por cuanto no constaba en la queja recibida una dirección o teléfono dónde localizar a la interesada, por lo que en acatamiento estricto de lo establecido en el inciso 1) del artículo 44 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los habitantes para interponer una denuncia ante la Institución se requieren de ciertos requisitos para que la misma sea admisible, siendo que la queja, reclamo o denuncia debe contener en el caso de que sea una persona física o jurídica quien la presente, la indicación exacta de su nombre, calidades y domicilio. Por tal razón, el mismo artículo establece que no se dará trámite a solicitudes anónimas. En el caso de la queja de la recurrente la denuncia no cumplía con los requisitos mínimos solicitados por el Reglamento a la Ley 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes, por lo que se procedió al archivo de esta denuncia.

Mediante el dictado del Voto No. 07-009334 del 28 de junio del 2007 la Sala Constitucional declaró sin lugar el Recurso de Amparo interpuesto.

6.-Expediente No.07-013469-0007-CO, interpuesto por un habitante que alegó violación al derecho de petición y pronta respuesta al indicar que en fecha 14 de setiembre del 2007 remitió un fax a la Defensora de los Habitantes en representación de los vecinos de Cuatro Reinas de Tibás denunciando al Alcalde Municipal de

Tibás y los funcionarios de la Oficina de Patentes de esa municipalidad, por considerar que en la emisión de un permiso para la celebración de unas fiestas concedido a la Junta Administrativa de la Unidad Pedagógica de Cuatro Reinas por el período del 2 de noviembre del 2006 al 12 de noviembre del 2006 la Municipalidad omitió por completo un requisito indispensable que siempre ha solicitado a cualquier otra persona en realizar una actividad o evento de fiestas en distritos de ese Cantón, que éste requisito refiere a la aprobación que deben de dar los vecinos que viven en el perímetro donde se celebrarán las fiestas.

En fecha 24 de octubre del 2007, se dio respuesta al Recurso, indicándole a la Sala Constitucional que esta denuncia fue debidamente atendida por la Dirección de Admisibilidad y Defensa Inmediata, mediante el registro de la queja en el sistema de cómputo institucional y la conformación de un expediente administrativo el Número 00454-2007-SI a nombre del recurrente de fecha 16 de enero 2007. La queja fue trasladada al entonces Alcalde Municipal y al Presidente del Concejo Municipal para que estas dependencias le dieran respuesta al interesado. Mediante el Oficio No. 00298-2007-DHR se le informó al recurrente que debía esperar la respuesta del Alcalde y que sino recibía la misma podía comunicarse nuevamente con la Defensoría de los Habitantes, sin embargo, desde el mes de febrero del 2007 al 14 de setiembre del 2007 no se recibió en la Institución ninguna comunicación, por lo cual la Defensoría si le mantuvo informado del trámite que se le dio a su petición.

Con fecha 30 de noviembre del 2007 mediante el Voto Número 07-017505 se declara con lugar el recurso y se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios.

7.-Expediente No.08-000262-0007-CO, interpuesto por un habitante, quien denunció ante la Sala Constitucional el 9 de enero del 2008, la falta de respuesta a su denuncia por la inoperancia del Estado en cuanto a una queja que formuló ante el Ministro de Seguridad Pública sobre problemas de tráfico de drogas en los alrededores del Hotel Valencia, ubicado en avenida primera calle 8 pues manifiesta que hay padres que utilizan a los niños en el tráfico de drogas.

En la respuesta dada a la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes hace ver que la queja del recurrente fue debidamente registrada y enviada al Área de Niñez y Adolescencia en donde fue investigada. Dado que el procedimiento establecido en la Ley No. 7319, en su artículo 20 se indica que admitida la queja, la Institución iniciará la investigación que juzgue conveniente, la cual deberá ser sumaria e informal y dado que en la denuncia del interesado se encontra-

ban en riesgo personas menores de edad, supuestamente utilizadas en la venta de drogas, se realizaron gestiones informales para investigar los hechos.

Se procedió a remitir un traslado por escrito al Patronato Nacional de la Infancia para que realizaran una inspección al sitio denunciado. Además de asesorarle al recurrente para que proceda a llamar al 911 quien le comunicará con el Área de Atención Inmediata del PANI, entidad responsable de atender el asunto, en ese momento el recurrente recibe de conformidad la información suministrada por esta Defensoría. Se le facilita además, el número y nombre de la funcionaria a cargo del caso si requiriera de cualquier asesoría adicional.

Mediante el dictado del Oficio No. 0054-2008-DHR, del 15 de enero del 2008, se procede al Cierre por Gestiones Informales del Expediente No. 08242-2007-SI a nombre del interesado, siendo que esta resolución no le fue notificada, en razón de que ya se le había explicado lo actuado desde el día 23 de agosto del 2007.

Por otra parte, el mismo habitante presentó otra denuncia, el día 23 de agosto del 2007, indicando lo siguiente: “Desde hace cuatro años viene denunciando ante el Ministerio de Seguridad Pública la venta de drogas en los alrededores del Hotel Valencia (Calle 8), sin embargo, al día de hoy no se ha llevado a cabo una investigación sobre el caso. Denuncia la inacción de la Fuerza Pública y del Organismo de Investigación Judicial, pues son conocedores de la situación, y no se toman las acciones necesarias para erradicar el problema.”

La nueva queja fue registrada bajo el Número de Expediente 09501-2007-SI por la Oficial de Admisibilidad, quien a solicitud del interesado registró la denuncia en forma confidencial, ya que el denunciante indicó a esta funcionaria, que tenía varias denuncias presentadas por tentativa de homicidio en su contra y que temía posibles represalias más, por la interposición de las quejas ante la Defensoría de los Habitantes. La Institución le otorgó la confidencialidad al amparo de lo establecido en el Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, que en su artículo 41 faculta a la Defensora para proteger la identidad del denunciante cuando éste lo solicite expresamente.

La Sala Constitucional resolvió el recurso mediante el Voto Número 08-001218 del 25 de enero del 2008, declaró con lugar el recurso y ordenó a la Defensora de los Habitantes, notificar de forma inmediata al recurrente el Oficio No. 0054-2008-DHR del 15 de enero del 2008 y responder la denuncia presentada el 23 de agosto del 2007 y notificarle lo resuelto. A la

fecha ya se ha cumplido con lo ordenado por la Sala Constitucional.

8.-Expediente No.08-003492-0007-CO, interpuesto por un habitante, por derecho de petición y pronta respuesta, por cuanto indica que presentó dos quejas ante la Defensoría de los Habitantes en fechas 15 de noviembre del 2007 y 6 de diciembre del 2007, denunciando en una de esas quejas a la Oficina de Control de Espectáculos del Ministerio de Justicia y Gracia y en la otra queja denunciando al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sin embargo, sus denuncias no fueron contestadas por lo que se presentó a la Defensoría de los Habitantes el día 6 de febrero del 2008 a preguntar el trámite que se les dio.

Atendiendo la solicitud de informe formulada por la Sala Constitucional, mediante resolución de las quince horas y trece minutos del veintinueve de febrero del dos mil ocho, a la cual la Defensoría de los Habitantes de la República dio respuesta indicando que sobre la alegada doble omisión de respuesta que manifiesta el recurrente en su recurso por parte de la Dirección de Admisibilidad a las notas que el interesado presentara, que estas dos denuncias fueron recibidas el 15 de noviembre del 2007 en la recepción de la Defensoría y registradas mediante los números de ingreso de correspondencia 14423 y 14424 y trasladadas a la Dirección de Admisibilidad. En cuanto a la segunda omisión de respuesta alegada por el recurrente, referida a la nota que remitiera el día 7 de diciembre de 2007, se debe indicar que ésta fue registrada en ese mismo momento, bajo el Ingreso 15419.

Por un error en la gestión de la documentación en la Secretaría de la Dirección de Admisibilidad, las solicitudes del recurrente no fueron diligenciadas conforme correspondía, siendo que cuando el interesado se presentó en la Institución el día 6 de febrero del 2008 es que se advierte el error y en forma inmediata, se procede a enmendar lo sucedido abriendo sendos expedientes, el Número 16138-2008-SI y el Número 16140-2008 a nombre del interesado para iniciar su respectivo trámite. Este error en la atención y las medidas adoptadas para su inmediata corrección fue debidamente comunicado al habitante, de manera verbal, el día 6 de febrero de 2008, cuando el interesado se hizo presente en la Institución para indagar acerca del trámite de ambas quejas. Asimismo, mediante el oficio DH-103-2008 del 4 de marzo del 2008, que le fuera notificado personalmente ese mismo día, se explica la situación, se le extienden las disculpas del caso por los inconvenientes que pudieran habersele ocasionado y se le adjuntan los oficios No. 1535-2008-DHR y No. 1536-2008-DHR del 18 de febrero y del 15 de febrero respectivamente, mediante las cuales se procede a dar respuesta a las quejas planteadas.

Posteriormente, se recibió las respuestas por parte de la Dirección Nacional de Control y Calificación de Espectáculos Públicos y se procedió a dictar el Oficio No. 01585-2008-DHR del 18 de febrero del 2008 por medio del cual se procede al cierre de la consulta, siendo que éste Oficio fue debidamente notificado al interesado mediante correo certificado del 21 de febrero del 2008 con Número de Registro 44080138 y enviado a su casa de habitación ubicada en Mata de Plátano, Goicoechea. En igual sentido, se realizó la investigación de la queja en el MOPT y se logró obtener una respuesta lo que dio origen al informe final del Expediente No. 16140-2008-SI.

La Sala Constitucional mediante el Voto 08-008088 del 13 de mayo del 2008, declaró sin lugar el Recurso de Amparo interpuesto por el recurrente, por derecho de petición y pronta respuesta.

9.-Expediente No. 07-012438-0007-CO, interpuesto por una habitante, quien en representación de los vecinos de Barrio Cristo Rey de Flores, Heredia denunció ante la Sala Constitucional la problemática que viven en su comunidad por las vallas publicitarias que están ubicadas alrededor de sus viviendas. Indican que han denunciado a las entidades responsables del caso en gestión y hasta la fecha no hay solución a pesar de tener tres órdenes de ser retiradas por el peligro que esto representa. Entre las gestiones realizadas están involucradas el MOPT, Municipalidad de Belén y la Defensoría de los Habitantes.

Con fecha 25 de setiembre del 2007 la Defensoría de los Habitantes, dio respuesta a la Sala Constitucional informando que no aparece registro alguno de una queja presentada por la recurrente y relacionada con el objeto del Recurso de Amparo que ella interpone ante la Sala. Que relacionada con el recurso de amparo si se tiene que sobre el caso, la Defensoría de los Habitantes si atendió una solicitud de intervención que formuló el Alcalde Municipal del Cantón de Belén, quien en el año 2002 solicitó a la Institución, intervenir en los problemas que tienen familias de Barrio Cristo Rey con respecto a la instalación de rótulos comerciales en un terreno baldío, ubicado entre la autopista General Cañas y las viviendas de esas familias. Estos rótulos se encuentran pegados a sus viviendas y miden entre 10 y 20 metros.

Al Alcalde Municipal de Belén siempre se le informó de las gestiones emprendidas por la Defensoría de los Habitantes para lograr una solución al conflicto. Nótese que de los propios documentos que constan en el expediente administrativo, se visualiza con claridad que la persona que solicitó la intervención de la Defensoría de los Habitantes fue informada de toda gestión realizada para la búsqueda de una solución al

conflicto. El caso no se continuó, pues no se volvió a recibir solicitud de intervención alguna en la Defensoría de los Habitantes de parte de la nueva Alcaldesa de Belén, sobre el caso de las vallas publicitarias colocadas en la carretera. No es sino por la presentación del presente Recurso de Amparo, que la Defensoría de los Habitantes se entera –después de casi un año y cinco meses de haber concluido la intervención-, que el conflicto continúa. Considera la Institución, que con respecto a la recurrente, la Defensoría de los Habitantes no le ha violentado su derecho de petición y pronta respuesta establecido en los artículos 27 y 41 de la Constitución Política.

La Sala Constitucional mediante el Voto Número 07-014862 del 12 de octubre del 2007, declaró con lugar el recurso en contra de la Ministra de Obras Públicas y Transportes y el Jefe del Departamento de Inspección Vial y Demoliciones de ese Ministerio, para que solucionen de manera definitiva y efectiva el problema de vallas denunciado por la recurrente.

10.-Expediente No. 07-013520-0007-CO, interpuesto por una habitante en contra de la Defensoría de los Habitantes pues alegó que el 31 de agosto del 2007, envió un fax de Cortel, relacionado con el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, Expediente No. 14.352 que se tramita actualmente en la Asamblea Legislativa y en su artículo 5 en el cual se enuncia que las tierras sobre las que deben ejercer pleno dominio los pueblos indígenas deben ser inscritas a nombre del Consejo Directivo en el Registro Público de la Propiedad se desprende las siguientes interrogantes: a) ¿La Defensoría de los Habitantes se ha apersonado a conocer del proceso correspondiente con respecto a esto en vista de que están en juego derechos colectivos de los habitantes de la República que serían trasladados a ellos (los aborígenes) pero inscritos a nombre de un Consejo Directivo? b) Si es así, en qué estado se encuentra el proceso y cuál es su resultado?

Que esta denuncia fue debidamente atendida por la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, siendo que en fecha 26 de setiembre del 2007 mediante el Oficio No. 0766-2007-DHR se le dio respuesta a la interesada en el lugar señalado para recibir notificaciones.

Mediante el Voto No. 07-015533 del 30 de octubre del 2007, la Sala Constitucional condenó al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados.

11.-Expediente No. 08-001940-007-CO, interpuesto por una habitante y en contra de la Municipalidad de Cartago, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes, alegando que no había recibido respues-

ta a su queja. Con respecto a la Defensoría de los Habitantes manifestó que el 13 de agosto del 2007, envió una denuncia sobre el problema que viven en su comunidad por la contaminación sónica que produce un bar y restaurante en el Barrio El Molino de la Ciudad de Cartago. La Dirección de Admisibilidad al revisar los documentos presentados por la interesada detectó que no contaban con el sello de recibido conforme del Ministerio de Salud, por lo que la Defensoría de los Habitantes procedió a solicitarle a la interesada que aportara el documento donde se hiciera constar que efectivamente la denuncia era del conocimiento del Ministerio de Salud en Cartago. Aunado a lo anterior, la Institución también recibió otra denuncia sobre los mismos hechos denunciados suscrita por los vecinos de Barrio El Molino de Cartago quienes también denunciaron lo ocurrido con el bar mencionado.

Una vez recibido el documento que se le solicitó a la recurrente, la Dirección de Admisibilidad y Defensa Inmediata procedió a registrar la apertura de un expediente el Número 10569-2007-SI, investigación a nombre de la interesada, informándole que la queja se había admitido y que sería trasladada para su investigación al Área de Calidad de Vida. La investigación fue realizada y notificadas cada una de las gestiones hechas a la interesada en el lugar donde indicó para recibir notificaciones.

Se hizo ver a la Sala Constitucional en la respuesta al Recurso de Amparo, que la Institución desde el momento de recibida la queja por parte de la recurrente procedió de manera inmediata no sólo a admitirla, sino que a requerir de la Administración los informes atinentes, con la finalidad de insistir en la pruebas técnicas de medición sónica. Es más, la Defensoría gestionó una reunión con las y los funcionarios competentes de atender la problemática a efectos de verificar la existencia del foco de contaminación; siendo, tal y como consta en el expediente, siendo que inicialmente indicaron que los resultados fueron negativos y luego que los niveles de ruido excedían el límite permitido; razón por la que la Defensoría solicitó mayor información respecto del caso.

La sentencia de este Recurso de Amparo fue dictada por la Sala Constitucional el 25 de marzo del 2008 mediante el Voto No. 08-004427 declarando parcialmente con lugar el recurso, únicamente en cuanto al Ministerio de Salud, ordenando a la Ministra de Salud tomar las medidas pertinentes a fin de que se solucionara en forma definitiva el problema de contaminación sónica que presenta el bar en cuestión. En cuanto a la Defensoría de los Habitantes y a la Municipalidad de Cartago, se declaró sin lugar el recurso.

12.- Expediente No. 08-003784-0007-CO, interpuesto por un habitante, el 4 de marzo del 2008 en contra del Ministerio de Salud, la Municipalidad de Grecia y la Defensoría de los Habitantes por los siguientes hechos: “Después de recurrir al Ministerio de Salud desde el día 30 de julio del 2007, a la Municipalidad de Grecia, a la Ingeniería de Tránsito el día 25 de agosto del 2007 y a la Defensoría de los Habitantes en varias oportunidades desde agosto del 2007 no ha obtenido absolutamente ningún resultado hasta la fecha. De dichas acciones aportó documentos y fotografías que comprueban su problema.

Indica que en el vecindario se instaló una ferretería, la cual construyó su edificio de despacho y otras bodegas en la zona protectora del río Poro de Grecia en apariencia sin permisos municipales y con el frente de la misma hacia la entrada de su vecindario sin seguir reglamentaciones y rigurosidades del caso. Además hasta hace muy pocos días no contaba con permiso sanitario de funcionamiento.”

Con fecha 10 de abril del 2008, se dio respuesta a la Sala Constitucional indicando que efectivamente se recibió la denuncia del recurrente, la primera el 8 de agosto del 2007 y que de esta queja se abrió un Expediente el Número 08929-2007-SI, el cual fue trasladó al Área de Control de Gestión Administrativa para su debido trámite e investigación. Con fecha 23 de agosto del 2007 se envió el Oficio No. PV-06437-2007-DHR al Alcalde de la Municipalidad de Grecia y al Concejo Municipal, solicitándole el informe de Ley. Posteriormente, el interesado interpuso otra denuncia el 20 de noviembre del 2007 denunciando el problema que vive su vecindario, la Defensoría de los Habitantes abrió otro expediente de investigación el Número 13289-2007-SI el 20 de noviembre del 2007, siendo que posteriormente, por economía procesal se acumularon las denuncias al Expediente 08929-2007. En las dos peticiones se realizó la investigación respectiva y se procedió a emitir el informe final, el cual fue debidamente notificado al interesado.

Mediante el Voto No. 08-007140 del 25 de abril del 2008 la sentencia de la Sala Constitucional recayó únicamente en contra de la Municipalidad de Grecia.

IV. Reclamos Administrativos presentados en favor de los Habitantes.

A solicitud de la Defensora de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos atendió la asesoría y elaboración de 16 reclamos administrativos de habitantes que habían presentado sus denuncias ante la Institución, relacionada con el otorgamiento de créditos de la Línea BN Vivienda Real del Banco Nacional de Costa Rica.

La principal queja de los deudores del Banco Nacional de Costa Rica en esta modalidad de crédito refiere a que en razón de la necesidad que tenían de obtener una vivienda para sus familiares, el Banco promovió toda una campaña publicitaria para promocionar una posible solución a las necesidades de vivienda de la clase media. Para ello lanzó sendas campañas publicitarias a través de los medios de prensa escrita y televisiva ofreciendo una nueva alternativa crediticia en el mercado costarricense relacionada con créditos en Unidades de Desarrollo. Informó que el precio de las unidades de desarrollo siempre estarían por debajo del dólar y que esta opción era la mejor alternativa para una vivienda con pagos mensuales cómodos.

Sin embargo, ni la campaña publicitaria desplegada por el Banco Nacional de Costa Rica, ni los mismos funcionarios y funcionarias de esa entidad bancaria, tenían previsto el comportamiento de esta innovación crediticia. Conforme fue transcurriendo el tiempo, los deudores de estos créditos verificaron que las cuotas mensuales de sus operaciones crediticias iban subiendo mes a mes y aún peor, el monto principal de sus créditos también subía mes a mes, conforme la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) decretaba el aumento en las Unidades de Desarrollo (UDES) así iban subiendo sus cuotas de pago mensuales, el valor de las pólizas, los intereses moratorios que cobraba el Banco por atrasos en cuanto al pago.

La incertidumbre se apoderó de los deudores, quienes buscaban opciones para adecuar sus operaciones a otra modalidad crediticia; sin embargo, al presentarse ante las Oficinas del Banco Nacional de Costa Rica, encontraron que para hacer una reexpresión de sus créditos a una modalidad de crédito de vivienda en colones el Banco les estaba cobrando sumas mayores de hasta dos y tres millones de colones por encima del monto inicial que habían solicitado para efectuar la cancelación de sus operaciones en UDES, lo que generó que un grupo de habitantes acudieran a la Defensoría a plantear sus denuncias y a solicitar una investigación en contra del Banco Nacional de Costa Rica.

La investigación fue llevada a cabo por el Área de Asuntos Económicos, que rindió un informe final sobre lo ocurrido. Siendo que además, la Defensoría de los Habitantes recibió al grupo de afectados y se comprometió a brindarles la colaboración en cuanto a asesoría jurídica para la elaboración de reclamos administrativos a presentar ante la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica.

Es así como en el mes de abril del 2008 los 16 reclamos fueron presentados ante la Junta Directiva

del Banco Nacional de Costa Rica por lo que a la fecha se espera la respuesta a las peticiones formuladas por los reclamantes.

V. Contratación Administrativa.

Durante el período que se reporta se suscribieron los siguientes contratos y Addendum a contratos por parte de la Defensoría de los Habitantes:

1) Se firmó el Segundo Addendum al Contrato de Servicios de Seguridad y Vigilancia para el Edificio Central de la Defensoría de los Habitantes de la República en el trámite de la Licitación Pública No. 002-2004. La firma de este segundo Addendum se dio a las nueve horas diez minutos del veintidós de enero del dos mil ocho mediante una ampliación al Contrato de Servicios de Seguridad, suscrito el Apoderado Generalísimo sin Límite de Suma de la Empresa de Seguridad Alfa Sociedad Anónima. El plazo de ampliación era de tres meses, a partir del primero de febrero del 2008 al 30 de abril del 2008.

2) Con fecha 22 de enero del 2008, también fue firmado el Addendum al Contrato de Servicios de Limpieza para el Edificio Central y las Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes, Licitación Pública No. 001-2006. La Institución resolvió la apertura de dos nuevas Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes en la Provincia de Puntarenas, una en el Cantón Central la cual abrió sus puertas en el 07 de noviembre del 2007 y la segunda sede ubicada en el Cantón de Corredores, Ciudad Neily que abrió el 4 de marzo del 2008. El inicio de funciones de estas dos sedes regionales generó la necesidad de ampliar la contratación de servicios de limpieza, lo cual motivó la elaboración del Addendum.

3) El 23 de octubre del 2007, se procedió a la firma del Contrato de Alquiler del local de la nueva sede regional de la Defensoría de los Habitantes ubicada en el Cantón Central de Puntarenas. Desde el comienzo de su gestión la Defensoría de los Habitantes ha tenido como una de sus misiones principales buscar que su ámbito de acción se extienda al mayor número de personas y que éstas tengan las facilidades de acceso oportunas que garanticen una intervención eficiente y eficaz de parte de la institución.

En este sentido, el proceso de regionalización busca democratizar el acceso a los servicios prestados por la Defensoría de los Habitantes. En consonancia con ello, se busca un proceso de mayor intermediación y cercanía con regiones del país que tradicionalmente se encuentran alejadas de los centros en donde se han concentrado las instituciones del Estado y donde no ha habido una acción eficiente de cara a las poblaciones

en esos lugares. Asimismo con la regionalización se busca conocer más a profundidad realidades específicas y situaciones particulares de la zona en la cual se realiza el proceso, siendo que se pueda responder, con la visión uniforme de la institución, a estas situaciones que merecen un estudio diverso en atención a la especificidad del lugar correspondiente.

Durante la presente Administración, se ha considerado necesario y conveniente la apertura de una sede regional de la Defensoría de los Habitantes que atienda la Región Pacífico Central, es decir, los cantones de Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita, Garabito, Orotina y San Mateo.

La Defensoría de los Habitantes de la República promovió la Contratación Directa No. 2007CD-000195-01 para el alquiler de un local comercial ubicada en el Centro de Puntarenas, Barrio El Carmen y Barrio El Cocal, con la finalidad de instalar su Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes.

Se recibió una sola oferta para participar en la Contratación Directa No. 2007CD-000195-01 con cédula jurídica No. 3-101-209471, de SOAGUI SOCIEDAD ANONIMA, que ofreció un local en el Distrito Primero, Cantón Central de la Provincia de Puntarenas al costado norte del Liceo José Martí, propiedad que aparece inscrita en el Registro Público de la Propiedad, Partido de Puntarenas, Matrícula 005299 000.

El precio del arrendamiento por el local comercial es la suma de ₡210.000.00 (Doscientos Diez Mil Colones mensuales). El plazo del arrendamiento se establece en doce meses prorrogables a conveniencia de las partes.

VI. Convenios Interinstitucionales firmados durante el período que se reporta.

El 15 de julio del 2007 se procedió a la firma del Convenio Marco de colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. La finalidad de suscribir este convenio es que se hace necesario establecer las bases y los mecanismos jurídico administrativos de colaboración mediante los cuales se conjuguen esfuerzos y recursos, tanto materiales como humanos con la finalidad de promover, organizar y desarrollar la cultura en materia de derechos humanos, así como otras actividades que fortalezcan mutuamente a dichas instituciones.

Las dos instituciones se han obligado a coordinar el diseño y ejecución de diversas estrategias y actividades

de capacitación, educación, difusión e investigación, dirigidas a servidores públicos, sociedad civil, instituciones académicas y grupos vulnerables, relacionados con el objeto de este Convenio Marco para lo cual en su momento se formularán los acuerdos, programas y convenios específicos pertinentes, los cuales pasarán a formar parte de este Convenio. Las partes convienen en colaborar de forma conjunta en los convenios o acuerdos específicos y programas que se enmarquen dentro de los aspectos que de manera enunciativa, más no limitativa se describen:

a) Organización conjunta de eventos para promover y difundir entre la sociedad civil, la cultura relacionada con el objeto de este Convenio Marco, a través de la celebración de congresos, seminarios, conferencias o mesas redondas. b) Coedición de libros, revistas, gacetas y publicaciones en general, relativas al objeto de este Convenio Marco; c) Organización de cursos presenciales y a distancia autoformativos, vía electrónica, relativos al objeto de este Convenio Marco; d) Proyectos conjuntos de investigación; relativos al cumplimiento del objeto de este Convenio Marco; e) Sistemas de intercambio de información bibliográfica y hemerográfica de interés mutuo; f) Colaboración entre ambas instituciones para la generación y difusión de programas y lineamientos que redunden en el respeto a los derechos humanos; g) Aquellos temas que se puedan derivar de los fines comunes de ambas partes.

La vigencia del presente convenio se estableció en forma indefinida o hasta el cumplimiento de su objeto, siempre y cuando ninguna de las partes manifieste en forma anticipada que desea poner fin al presente Convenio para lo cual deberá de avisar con un plazo de quince días naturales de anticipación.

VII. Denuncia interpuesta ante el Ministerio Público del Cantón de Aguirre Puntarenas.

El 21 de enero del 2008 se puso en conocimiento de la Fiscalía del Cantón de Aguirre, Puntarenas, la investigación realizada por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes, correspondiente a la denuncia que fuera presentada por la Asociación ASCOMOTI para la Protección del Mono Tifí ubicada en Aguirre, la cual solicitó investigar los hechos relacionados con la destrucción del bosque primario ubicado en la zona marítima terrestre de Playa Pará y el posible otorgamiento de 22 concesiones en esa Playa por parte de la Municipalidad del lugar.

Que realizadas varias visitas al lugar, la Directora de Asuntos Jurídicos recopiló en la Municipalidad de Aguirre los documentos correspondientes al posible otorgamiento de concesiones en la zona marítima te-

restre en Playa Pará, siendo que en éste lugar se ubicaba un bosque primario y los mojones colocados por el Instituto Nacional Geográfico habían sido corridos, invadiendo la zona marítima terrestre incluso levantando construcciones en el área prohibida.

Que al existir una denuncia penal interpuesta por los funcionarios de la Oficina Regional del Minae de la zona, ya existe un Expediente abierto el Número 07-200181-457-PE que investiga los mismos hechos que fueron denunciados ante la Defensoría de los Habitantes y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19 inciso 2) de la Ley No. 7319 ha sido puesta la documentación de la investigación realizada en conocimiento de dicha Fiscalía.

VIII. Acciones de Inconstitucionalidad presentadas por la Defensoría de los Habitantes.

Distintas Áreas de Defensa han participado en la elaboración de Consultas y Acciones de Inconstitucionalidad, las cuales se reseñan a continuación:

El Área de Asuntos Económicos estuvo a cargo de la elaboración de las Consultas de Constitucionalidad sobre los proyectos la “Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales” (UPOV) y sobre el Tratado de Budapest para el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes.

- Consulta de Constitucionalidad sobre la Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales:

La Defensoría de los Habitantes se ha referido al tema de la protección de las obtenciones vegetales en varias ocasiones. En un primer momento, la institución lo señaló en el Informe Técnico rendido a raíz del proyecto legislativo de aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. Posteriormente, rindió su criterio respecto al proyecto de ley, en sus diferentes versiones. De igual forma, la Defensoría elaboró un criterio respecto al proyecto de ley para la adhesión al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Estas posiciones fueron expuestas en el Informe Anual del año anterior.

De manera consecuente con las posiciones expresadas ante la Asamblea Legislativa, en enero del presente año la Defensoría presentó una consulta de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley N° 16.327, Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales, publicado en La Gaceta, N° 163 del viernes 25 de agosto de 2006. Por medio de la consulta, la Defensoría solicitó al Tribunal Constitucional analizar la constitucionalidad

del articulado, por cuanto consideró que las disposiciones podían ser violatorias de los derechos a la vida, a la alimentación y seguridad alimentaria, al estímulo a la producción, a los derechos de los agricultores, al derecho al medio ambiente y a la biodiversidad y finalmente, a los derechos de los pueblos indígenas.

Lo anterior debido a que, en opinión de la Defensoría, las limitaciones al disfrute de los medios de subsistencia tradicionales contempladas por esa ley, atentan contra el derecho a la vida, ya que conllevan una transformación de las condiciones socioeconómicas de la vida de un sector muy importante de la sociedad costarricense, al impedir el ejercicio de costumbres y conocimientos tradicionales relacionados con el cultivo, cosecha y manejo de las semillas. Además ignora los conocimientos tradicionales de estos pueblos y comunidades y conduce a la erosión genética de la semilla al uniformizar los cultivos.

Por otra parte, se consideró que se transgredía la Constitución Política y los instrumentos internacionales en materia de derecho a la seguridad alimentaria al reconocer sólo el derecho al uso por parte del pequeño y mediano agricultor. Aunado a esto, en lo referente a los derechos previstos para el obtentor, se establece que se requerirá de la autorización de éste para llevar a cabo una gama de actos relacionados con la semilla de la variedad protegida, tales como reproducción o multiplicación; producción; preparación para esos fines; venta o cualquier otra forma de comercialización y hasta la simple posesión. Los derechos del obtentor se extienden además, hasta el producto de la cosecha. Estos actos, que han sido considerados como derechos de los agricultores, no están autorizados al amparo de las disposiciones de la ley.

Las y los magistrados de la Sala Constitucional resolvieron a través del Voto de mayoría N° 08-2521, lo siguiente: “...en cuanto al fondo, se declara que las normas consultadas, en cuanto han sido cuestionadas, en sí mismas, no lesionan el Derecho de la Constitución”. Los magistrados Cruz y Armijo, salvaron el voto en el sentido de que “...si estimamos que existe una vinculación entre dicho compromiso y lo que señalamos en nuestro voto salvado sobre el TLC (2007-09469), a propósito del estado social y democrático de derecho, según las previsiones de los artículos cincuenta y setenta y cuatro de la Constitución Política. Tales apreciaciones resultan aplicables respecto a las graves limitaciones que tendrá el Estado para poder compensar al pequeño y mediano productor agrícola frente a los derechos que se reconocen al obtentor respecto de la posesión, siembra y comercialización de variedades vegetales protegidas en los términos que prevé la ley consultada”.

Finalmente, la Defensoría considera que, tanto el sector agropecuario como las y los habitantes, requieren un acompañamiento importante por parte del Estado con el fin de que los instrumentos que regulan la materia alimentaria y productiva en el país no provoquen un menoscabo del disfrute y realización de los derechos humanos.

- Consulta de Constitucionalidad sobre el “Tratado de Budapest para el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes”.

Por medio del oficio DH-797-07 del 3 de octubre de 2007, la Defensoría envió su criterio respecto al proyecto de adhesión al Tratado de Budapest a la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa. En ese documento la Defensoría expone un análisis técnico-jurídico sobre el Tratado pero además, se realiza un abordaje ético de las implicaciones del patentamiento de formas de vida.

Dentro de las preocupaciones de la institución se encuentra el hecho de que el Tratado de Budapest no define lo que debe entenderse por “microorganismo”. Según establece la “Guía para el depósito de microorganismos bajo el Tratado de Budapest”, documento oficial de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) que indica cómo funciona el Tratado, no se define microorganismo con el fin de permitir el depósito de materiales biológicos que no son microorganismos en el sentido estricto del término.

En esta Guía, al referirse al significado del término “microorganismo”, se indica que “el término “microorganismo” no se define en el Tratado para que pueda ser interpretado en un sentido tan amplio que permita aplicársele a los microorganismos que vayan a ser depositados. Además, se dice que si una entidad es técnicamente o no un microorganismo importa menos en la práctica que si el depósito de esa entidad es necesario para los propósitos de divulgación y si una autoridad internacional de depósito lo acepta. Entonces, por ejemplo, cultivos de tejido y plásmidos¹ pueden ser depositados en los términos del Tratado, aunque no sean microorganismos en el sentido estricto de la palabra.”²

¹ “Moléculas de ADN extracromosómico circular o lineal, se replican y transcriben independientes del ADN cromosómico.” Wikipedia. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Pl%C3%A1smido>

² Traducción literal de: “The term “microorganism” is not defined in the Treaty so that it may be interpreted in a broad sense as to the applicability of the Treaty to microorganisms to be deposited under it. Whether an entity technically is or is not a microorganism matters less in practice than whether the deposit of that entity is necessary for the purposes of disclosure and whether an IDA will

De acuerdo con la “Guía”, se depositan microorganismos tales como: algas, bacterias, hongos, moho, levaduras y virus; y también se depositan embriones, ácido desoxirribonucleico (ADN), cultivos celulares humanos, cultivos celulares animales, ácido ribonucleico (ARN), oncogenes, plásmidos, semillas, embriones de ratas y ratones, y micoplasma. La Defensoría lo constató a partir de la información existente en relación con los depósitos de material biológico que se realizan en algunas autoridades internacionales. Entonces, el Tratado permite que se depositen formas de vida en una autoridad internacional de depósito (AID) y este depósito puede ser utilizado para el patentamiento de éstas.

Otras consideraciones de la Defensoría le permitieron afirmar que dicho tratado no es congruente con los derechos humanos, ni con el ordenamiento jurídico costarricense. En este sentido, una vez aprobado en primer debate el proyecto de adhesión, la Defensoría presentó una consulta de constitucionalidad ante la Sala Constitucional, para que ésta analizara lo siguiente:

- Que el Tratado no regula específicamente el objeto del depósito y posterior patentamiento, esto es, no define qué es microorganismo. Así, el Tratado de Budapest no sólo no clarifica qué es lo que se puede depositar sino que además no permite obtener información acerca de los microorganismos depositados. El Tratado no define “microorganismos” en sentido estricto, como los entiende la legislación en Costa Rica, ni indica que se trata de cualquier material biológico.
- Que el Tratado de Budapest no exige al depositante informar a la AID ni al Estado miembro, cuál es el origen del material depositado. Es decir, no se exige ni permiso de acceso, ni consentimiento informado del proveedor del material, ni certificado de origen. De acuerdo con el Tratado y su Reglamento, existe prohibición expresa para la AID de brindar información acerca del material depositado, por lo tanto, no es posible conocer sobre lo que ha sido depositado, sino hasta que ese depósito se incluya en una solicitud de patente ante una oficina nacional y ésta proceda a la publicación. Esto impide que Estados o comunidades interesadas puedan conocer oportunamente acerca de este depósito y que no sea posible entonces, oponerse a éste. Por lo tanto, se

accept it. Thus, for example, tissue cultures and plasmids can be deposited under the terms of the Treaty, even though they are not microorganisms in the strict sense of the word”. Guía para el depósito de microorganismos, OMPI. Op. Cit.

vulneran los derechos fundamentales a la información, a la biodiversidad y al conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

A través del voto N° 08-3154 la Sala resuelve: “En cuanto al fondo, por mayoría, se estima que el proyecto de ley no infringe el derecho a la información, los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, así como tampoco el valor de la dignidad humana, el derecho a la vida y la protección de la biodiversidad, al no contener el Tratado de Budapest y su Reglamento una definición de microorganismo”. Los magistrados Armijo y Cruz salvaron el voto, y fundamentaron éste en que “(...)I.-) el Tratado de Budapest violenta el principio de dignidad humana y el derecho a la vida humana...(...)II.-) el Tratado de Budapest desprotege la biodiversidad, el derecho a la información y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, al no exigir al depositante informar a la autoridad internacional de depósito ni al Estado miembro el origen del material depositado.”

A partir de lo anterior, la Defensoría considera importante llamar la atención sobre el hecho de que el tema del patentamiento de formas de vida no ha sido llevado al debate nacional y que con estas acciones referentes a la agenda de implementación del Tratado de Libre Comercio, se ha iniciado una discusión entre los sectores sobre la conveniencia o no, para un país biodiverso como Costa Rica, de propiciar los meca-

nismos para convertir los materiales biológicos en propiedad privada.

- Acción de Inconstitucionalidad contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia de San José, en materia de Adopciones Internacionales.

Por su parte, el Área de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes preparó la Acción de Inconstitucionalidad contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia de San José, en materia de Adopciones Internacionales.

La Defensoría de los Habitantes y el Patronato Nacional de la Infancia, interpusieron conjuntamente la Acción de Inconstitucionalidad contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia de San José en materia de adopciones internacionales, por considerar que contraviene lo dispuesto en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos aprobados y ratificados por Costa Rica. Asimismo, por estar directamente relacionado con la materia, se solicita a la Sala, declarar inconstitucional la omisión de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato de legislar, en torno al vacío legislativo del artículo 109 inciso c) del Código de Familia. De esta acción se da amplia cuenta en el segmento del Informe de Labores de la Dirección de Niñez y Adolescencia.

La Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Con la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el 11 de noviembre de 1993, Costa Rica se obligó a tomar medidas efectivas para impedir los actos de tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo su territorio (artículos 2 y 16). Posteriormente, el 25 de noviembre de 2005, con la aprobación del Protocolo Facultativo a dicha Convención¹, el país se obligó a establecer, designar y mantener uno o varios mecanismos nacionales de prevención de tales actos, a los cuales debe permitirles realizar visitas periódicas a los lugares donde permanezcan personas privadas de libertad.

Dada la independencia demostrada por la Defensoría de los Habitantes en el trabajo realizado desde su creación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sometió a su consideración la posibilidad de ser designada como Mecanismo Nacional de Prevención, lo cual fue aceptado por la Institución.

Es así como el 19 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J, se nombró a la Defensoría como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura. El Decreto citado específicamente señala en su articulado:

Artículo 1º- Reconocer a la Defensoría de los Habitantes de la República como el mecanismo y órgano nacional encargado de realizar las visitas de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, previstas en el marco del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Artículo 2º- La función de la Defensoría de los Habitantes como mecanismo nacional de prevención, hasta tanto no se emita la ley correspondiente, se enmarca de manera provisional dentro de las inspecciones que

habitualmente realiza esta institución en los diversos centros penitenciarios, de detención o de aprehensión administrativa.

Artículo 3º- Las visitas que el mecanismo nacional de prevención realice comprenderán los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia y al Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, los que brindarán el apoyo necesario a la Defensoría de los Habitantes para el cumplimiento de su papel como mecanismo nacional.

Obsérvese que, de acuerdo con el Decreto, a la Defensoría en cuanto Mecanismo, sólo se le facultó para cumplir en forma parcial el mandato conferido por el Protocolo Facultativo, pues las visitas se limitaron a los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia y al Ministerio de Seguridad Pública; es decir, a los centros penitenciarios y a las celdas de la policía administrativa, dejando por fuera los otros lugares de detención existentes.² La restricción deviene en un incumplimiento estatal del compromiso asumido con la aprobación del Protocolo.

A la fecha, el Estado no ha elaborado el proyecto de ley requerido para designar, de manera definitiva, el mecanismo nacional; esto implica que la Defensoría asumió la labor como Mecanismo en forma provisional, cumpliéndola como parte de las inspecciones que, desde su creación, realiza periódicamente a los centros de aprehensión administrativa y a los centros penitenciarios.

² Una definición no exhaustiva de lugares de detención incluiría: comisarías de policía, centros de detención preventiva y prisiones preventivas, centros de reclusión para sentenciados, centros de reclusión para jóvenes y adolescentes, instalaciones de policía de fronteras y de las zonas de tránsito en pasos fronterizos, puertos y aeropuertos internacionales, centros de internamiento de inmigrantes y demandantes de asilo, instituciones psiquiátricas, instalaciones de los servicios de seguridad y de inteligencia, lugares de detención administrativa y medios de transporte para el traslado de prisioneros. Ver Guía para el Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención, Asociación de Prevención de la Tortura, Ginebra, 2006, pp. 18-19.

¹ Ley N° 8459, "Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes".

La aprobación de una ley para regular las competencias de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, tendría que contemplar las siguientes situaciones:

- Ampliar el marco de acción de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, extendiéndolo a todos los lugares de detención administrativa o judicial existentes en el territorio costarricense³.
- Otorgarle a la Defensoría de los Habitantes los recursos humanos, logísticos y económicos para asumir su mandato como Mecanismo Nacional de Prevención⁴.

Por otro lado, con la aprobación del Protocolo y la subsiguiente designación de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional, el Estado se comprometió a facilitar los recursos necesarios para su funcionamiento (Art. 18, Inc. 3). Sin embargo, pese a que la Defensoría, dentro del anteproyecto de presupuesto anual 2008 que presentó a las autoridades gubernamentales, solicitó los recursos requeridos, éstos no le fueron aprobados.

Al aceptar la designación como Mecanismo la Defensoría asumió la misión que le asigna el protocolo, para lo cual procedió a elaborar una propuesta de Programa Institucional que le permitiera desarrollar el compromiso asumido; sin embargo, al no serle aprobados los recursos económicos, humanos y logísticos necesarios el programa no se ha podido desarrollar como tal, lo cual no solo limita la independencia funcional del Mecanismo, sino también ha impedido la conformación de un equipo multidisciplinario que garantice la periodicidad de las visitas conforme con las metas que se pretenden alcanzar.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, en el marco de sus funciones habituales y con los mismos recursos humanos y materiales con que cuenta para la atención de los centros penitenciarios y otros lugares de detención administrativa, se abocó a la

incorporación de la perspectiva del Protocolo y sus requerimientos, en la dinámica de las visitas que periódicamente se realizan a diferentes centros de detención del país.

Asimismo, con el apoyo de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), organización no gubernamental internacional que promueve la implementación del Protocolo, se logró la capacitación especializada de tres funcionarios/as mediante un curso en línea diseñado para las instituciones nacionales de protección y promoción de derechos humanos del continente americano.

Este curso concluyó con la escogencia de nuestro país, dada la experiencia de la Defensoría en visitas carcelarias, así como ser, en ese momento, la única institución nacional designada como Mecanismo de Prevención de la Tortura en América Latina, como sede del taller presencial de este curso celebrado en noviembre del 2007, el cual contó con la participación de las Procuradurías, Defensorías, Ombudsman y Comisionados de Derechos Humanos de 17 países de la región.

Debe destacarse también, que en el proceso de formación del equipo técnico institucional para asumir las responsabilidades derivadas de la designación como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se recibió el apoyo de la Universidad de Bristol, Reino Unido, para participar en una reunión internacional sobre los lineamientos generales para la puesta en práctica de este instrumento de Derechos Humanos, realizada en dicha ciudad británica.

Como se ha reseñado en los Informes Anuales anteriores, y con mayor razón en el presente, considerando el nuevo rol que asume la institución, las inspecciones y visitas a centros penitenciarios y otros centros de detención administrativa como el centro de aprehensión de extranjeros, así como algunas detenciones policiales, son parte de la labor que de manera continua y periódica realiza esta institución. Estas inspecciones se realizan tanto preventiva como reactivamente, y también se efectúan con profesionales de otras disciplinas en caso de que se requiera efectuar estudios técnicos sobre temas importantes que tengan que ver con la protección de los derechos e intereses de la población privada de libertad.

En el año 2007, se realizaron aproximadamente 20 visitas realizadas a los centros penitenciarios (particularmente al Centro de Atención Institucional Pococí, La Reforma, San Carlos, El Buen Pastor, Adulto Mayor, Adulto Joven y Cartago), a las que se suman las efectuadas al Centro de Aprehensión para Extranjeros. En

³ Claramente establece el Protocolo que por privación de libertad "se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública." (Art. 4).

⁴ Según lo establecido en el artículo 1º de la Ley Nº 7319, ley constitutiva, tiene un mandato extremadamente amplio para el cumplimiento de sus funciones, no dispone de recursos financieros y humanos suficientes para llevar adelante de forma adecuada el sistema de visitas de carácter preventivo como el establecido por el Protocolo Facultativo. Es por esta razón que se le deben asignar recursos adicionales para cumplir su mandato como Mecanismo Nacional de Prevención, siendo que el Estado costarricense está obligado a proporcionárselos según la obligación contraída por éste, dispuesta en el artículo 18 del Protocolo

lo que va del año 2008, se han realizado más 10 visitas a estos y otros centros de privación de libertad.

Cabe destacar que en la mayoría de estas visitas, se elaboró y notificó la respectiva Acta de Inspección a las autoridades penitenciarias con un recuento pormenorizado de los principales hallazgos y situaciones que requieren de su atención, solicitando se informara sobre las medidas a adoptar para corregir las situaciones que así lo requirieran. La respuesta por parte de las autoridades penitenciarias ha sido positiva en el tanto se remiten los respectivos informes, cuyos contenidos, igualmente, se conocen y analizan en un espacio de intercambio y discusión que se ha desarrollado desde hace varios años entre el Ministerio de Justicia y la Defensoría de los Habitantes, constituido por una comisión de alto nivel, por medio de la cual se da seguimiento a las distintas situaciones planteadas.

Se considera que la Defensoría de los Habitantes cuenta con la experticia y el conocimiento necesarios para desarrollar adecuadamente su función como

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y se está aprovechando los recursos humanos y la infraestructura existente para cumplir con dicho cometido; sin embargo, dada la especificidad de la labor que deriva de esta designación, la cual, si bien similar, no es idéntica a la que a la fecha se ha realizado, resulta fundamental contar con el apoyo presupuestario por parte del Estado para desarrollar de manera amplia y sostenida este mandato. La posibilidad de incrementar la periodicidad de las visitas, así como asegurar la presencia en todos y cada uno de los centros de privación de libertad, sean penitenciarios o detenciones administrativos, es una meta que se debe aspirar a concretar en el menor plazo posible y, de esta forma, honrar el compromiso internacional que el país ha asumido en la materia.

El Referéndum

“La democracia comporta la búsqueda del consenso popular”

Norberto Bobbio, Diálogo en torno a la República

1. Antecedentes

A. De la figura del Referéndum

Como plantea Jean-Francois Prud’Homme en su ensayo *“Consulta popular y democracia directa”*, esta segunda es la expresión política más acabada de la democracia electoral. Vale la pena apuntar que en la teoría política se han considerado tres tipos de democracia directa, que acompañan y complementan a la democracia electoral: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El referéndum consiste en la participación del electorado en una decisión sobre una futura forma de Estado o una reforma constitucional¹, o en una decisión que impacta en las normas de un país. Es importante destacar que el referéndum es el principal instrumento de la democracia directa y un elemento esencial del Buen Gobierno, puesto que mediante esta institución el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en el proceso de toma de decisiones.

El referéndum surge a la vida normativa costarricense, acompañado por la figura de la iniciativa popular en la formación de la ley y desde la filosofía de potenciar la participación ciudadana directa en la dirección de los asuntos políticos, en una perspectiva de profun-

dización democrática. A diferencia del referéndum y del plebiscito, la iniciativa popular deviene cuando un conjunto de ciudadanos presiona a las instancias electorales y gubernamentales para que se consideren sus puntos de vista sobre una decisión política que ya se haya tomado o, en su caso, sobre una decisión pública que en un futuro vaya a tomar el gobierno y de la cual se conocen plenamente los efectos que ésta tendrá en la sociedad.

B. El referéndum en Costa Rica

En Costa Rica, la figura del referéndum estaba prevista desde hace muchos años en el Código Municipal como instrumento de gestión de los intereses locales, pero no es sino hasta el año 2002 en que se inserta en el plano nacional mediante la reforma constitucional del artículo 9 y en el 2003, la reforma del numeral 105 de la Constitución Política. Posteriormente, se regula específicamente en el año 2006 con la promulgación de la Ley sobre Regulación del Referéndum (n.º 8492 de 9 de marzo)

Para comprender la trascendencia de esta modificación constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones señaló en su resolución N° 790-E-2007 de las 13 horas del pasado 12 de abril, lo siguiente: *“II.- EL REFERÉNDUM Y SU REGULACIÓN EN COSTA RICA: 1) Consideraciones preliminares: La democracia representativa supone que, no obstante que la soberanía reside en la nación (art. 2º de la Constitución), su voluntad se expresa por intermedio de leyes elaboradas por sus representantes, cuyo respeto y acatamiento condicionará la validez del ejercicio de las funciones jurisdiccional y administrativa. El pueblo, a través del sufragio, delega en el cuerpo parlamentario el ejercicio de esa potestad legislativa (art. 105 constitucional). No obstante lo anterior y en virtud de una reforma experimentada por la Constitución Política en el año 2003, se pasó a entender que el Gobierno de la República, además de “representativo”, es “participativo” porque lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí”. Esta reformulación del numeral noveno constitucional cobra sentido a la luz de la modificación que simultáneamente sufrió*

¹ Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el *referéndum* constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: la decisión sobre la futura *forma de Estado*, lo que ocurrió en Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la *república*; o la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793.

el artículo 105 de la Carta Fundamental. Aunque se mantuvo el principio según el cual la potestad legislativa está, por regla general, en manos de la Asamblea por delegación popular, se innovó la normativa para prever que, excepcionalmente, el pueblo pueda avocar el ejercicio de esa potestad a través del instituto del referéndum: “El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. La reforma constitucional que comentamos es, sin duda alguna, una de las más trascendentales que se ha producido desde la promulgación de la Carta de 1949, no sólo porque la actualiza con la introducción de un instituto usual en el constitucionalismo contemporáneo mundial, sino, especialmente, porque el mismo ofrece oportunidades extraordinarias de profundización democrática. Esta implicación no se le escapaba al constituyente derivado, tal y como se consigna en el dictamen afirmativo rendido por la comisión legislativa que conocía del proyecto de reforma. En esa oportunidad se apuntaba: “(...) Los suscritos diputados, miembros de la Comisión nombrada por la Asamblea Legislativa para informar acerca del proyecto de reforma parcial a la Constitución Política, expediente No. 10.905, rendimos el presente informe dentro del plazo establecido por el artículo 195, inciso 3, de la Constitución. La Comisión ha coincidido en la conveniencia de la reforma constitucional propuesta, a fin de introducir el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos valiosos para profundizar, ampliar y fortalecer el sistema democrático a través de la participación del pueblo. El temor y la desconfianza en esa clase de instrumentos, y el distanciamiento del pueblo de la toma de las decisiones importantes que le conciernen de modo directo, retardan el desarrollo y el progreso de la democracia costarricense. ... sobre todo en el largo plazo, como lo demuestra (sic) el caso costarricense, la democracia política es una condición del desarrollo sostenido. De allí que la Comisión se incline por recomendar la reforma de la Constitución para incorporarle el referéndum y la iniciativa popular. “

El Constituyente, finalmente respondió a la demanda popular de más y mejor democracia al reconocer las figuras del referéndum y de la iniciativa popular.

C.- La Defensoría de los Habitantes y el Referéndum

Aún antes de ser la figura del referéndum Ley de la República, la Defensoría había evidenciado su firme compromiso con la participación directa del electorado en la construcción legislativa de este país.

Desde 1999, la Defensoría apuntaba en su Informe Anual de Labores que: “El Estado costarricense, desde sus diferentes instituciones, está en deuda con la ciudadanía: debe mecanismos efectivos de participación en la toma de decisiones, debe transparencia y ejercicio responsable de la gestión pública, debe eficiencia y eficacia de las políticas de bienestar que se requieren para satisfacer una nación comprometida históricamente con la paz social, el respeto de los Derechos Humanos y el interés común. Pero la ciudadanía también está en deuda consigo misma: el cansancio, la indignación y el desencanto, justificado o no, no pueden ser freno para un reencuentro democrático que es responsabilidad de todos.”

Por otro lado, en el año 2004, y por resolución N° **05649-2005** (expediente N° 04-008653-0007-CO), la Sala Constitucional conoció de una Acción de Inconstitucionalidad planteada por el entonces Defensor de los Habitantes, José Manuel Echandi Meza, quien solicitó que se declarara inconstitucional la omisión del Poder Legislativo por no aprobar la ley reguladora que permitiría promover y eventualmente solicitar un referéndum o presentar por medio de una iniciativa popular un proyecto de ley. Esta omisión impide el derecho fundamental del pueblo de legislar y reformar parcialmente la Constitución Política en forma directa, mediante el Referéndum y de presentar proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa por medio de la Iniciativa Popular (artículos 105 y 123 de la Constitución Política). Asimismo, dicha omisión lesiona, en criterio de la Defensoría, el principio de legalidad y desacata el mandato constitucional que imponen los artículos 105 y 123 constitucionales de dictar la legislación reguladora del referéndum y la iniciativa popular. Y es que la Ley No. 8281 del 28 de mayo del 2002 denominada “Reforma de los Artículos 105, 123, primer párrafo del Artículo 124, último párrafo del Artículo 129, primer inciso del Artículo 195 y Adición de los Artículos 102 y 195 de la Constitución Política”, en su Transitorio único dispuso lo siguiente: “Las leyes especiales referidas en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, aquí reformados, deberán dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley. Durante este plazo, no entrará en vigor

lo aquí dispuesto.” La Ley No. 8281 fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 118 del 20 de junio del 2002, de modo que, a socaire del Transitorio Único, las dos leyes especiales para regular el referendo y la iniciativa popular en la formación de la ley debieron ser dictadas el 20 de junio del 2003, siendo que a la fecha el retraso asciende a más de un año y diez meses.

Por esta razón y bajo esa misma consideración, la Sala Constitucional acogió la Acción y señaló que: *“La omisión normativa de la Asamblea Legislativa, en cuanto poder constituido, en el dictado de las dos leyes especiales ya referidas, resulta inconstitucional al transgredir palmariamente el plazo establecido para dictarlas, por el constituyente derivado, en una reforma parcial a la Constitución, dado que, no cabe la menor duda que las disposiciones transitorias son parte integral de aquélla. Adicionalmente, la omisión legislativa, en cuanto retarda e impide el ejercicio de la potestad originaria y soberana del pueblo de legislar, vía referéndum, y de ejercer su iniciativa en la formación de la ley, quebranta trascendentes valores y principios de orden constitucional. En efecto, el principio democrático contenido en el preámbulo y artículo 1° de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, supone, necesariamente, el de la participación política directa, efectiva, libre y consciente de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas fundamentales en cuanto les atañen. Sobre este último principio, el artículo 9° de la Constitución Política, en su versión actual, después de la reforma parcial verificada por la Ley No. 8364 del 1° de julio del 2003, dispone que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. No cabe la menor duda que la última reforma parcial al artículo 9°, fue jalonada, en buena parte, por la que se produjo, casi un año antes, de los ordinales 105 y 123 de la Constitución, en cuanto se enfatiza el carácter participativo del Gobierno de la República y se señala explícitamente que, además de los tres Poderes, éste lo ejerce el pueblo, obviamente, a través de su participación en el diseño de las grandes líneas políticas del país, mediante el referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley.”*

D.- EL PROCESO DE REFERÉNDUM DEL TLC

La primera experiencia de referéndum en Costa Rica, se dio a raíz del proceso de aprobación o improbación del proyecto de ley de aprobación del *“Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos”* (TLC) –expediente legislativo n.º 16.047–.

Antes del proceso electoral en sí, la Defensoría tuvo una participación activa y destacada, principalmente como observadora de las llamadas *“Marchas”* que se dieron a favor y en contra del Tratado.

El 26 de febrero del 2007, la Defensoría de los Habitantes participó como observadora del acontecimiento cívico de la *“Marcha contra el TLC”*, marcha de protesta contra el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, con la finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos de las y los habitantes que se efectuó en la capital, así como en otras regiones del país donde se dieron manifestaciones paralelas.

Para tal efecto, de conformidad con el Protocolo de Actuación en Caso de Manifestaciones Públicas y Huelgas de la Institución, se nombró un Comité Coordinador, dirigido por la Defensora de los Habitantes, con la finalidad de dar seguimiento, asesorar los equipos de observadores y preparar un informe de observaciones.

En cuanto a la organización de las y los observadores, la Defensoría destacó funcionarios y funcionarias tanto en San José (inmediaciones de la estatua de León Cortés; puente peatonal ubicado frente al cine Universal; puente peatonal ubicado frente al Hospital San Juan de Dios; Parque Central; Plaza de la Democracia; Asamblea Legislativa; Fuente de la Hispanidad en San Pedro de Montes de Oca). Adicionalmente, se desplegaron hacia los principales hospitales y centros de enseñanza y se monitoreó la prestación de servicios públicos por parte de diferentes instituciones públicas. Asimismo, se enviaron funcionarios y funcionarias a Limón, San Ramón y Ochozogo. A las Oficinas Regionales de Limón, Liberia, Pérez Zeledón y Ciudad Quesada se le encargó la tarea de observar la situación en esas ciudades y en otras localidades circunvecinas.

Ese mismo día en horas de la tarde, en un acto público y concurrido realizado en la Plaza de la Democracia, la Defensora de los Habitantes rindió un informe de las observaciones efectuadas durante las manifestaciones contra el TLC, haciendo referencia a algunas incidencias relacionadas con la libertad de tránsito, expresión, libertad personal, integridad física y prestación de Servicios Públicos. Asimismo reconoció que la marcha se desarrolló, en general, en una forma pacífica.

Otras marchas se llevaron a cabo y la Defensoría participó como observadora y garante del respeto de los Derechos Humanos de las y los asistentes.

El 7 de octubre de 2007, se celebró en Costa Rica el proceso electoral para aprobar o improbar el Tratado

de Libre Comercio. La Defensoría le solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones acreditar como observadores del proceso a los titulares y representantes de las instituciones Ombudsman que integran el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Así, se acreditaron además de la Defensora de los Habitantes y Presidenta del CCPDH, Lisbeth Quesada Tristán y el Defensor Adjunto, Daniel Soley Gutiérrez; el Dr. Ramón Custodio López, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, la Sra. Dunia Tobar de Leal, Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos de Guatemala; el Sr. Sixto Ulloa, representante de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua; el Sr. Walter Gerardo Alegría, representante de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; el Sr. Godsman Ellis, representante del Ombudsman de Belice y el Sr. Carlos Vásquez, representante del Defensor del Pueblo de Panamá, quienes al final del día emitieron un informe en el cual destacaron lo siguiente:

“FELICITAMOS al pueblo de Costa Rica por el ejercicio cívico que se llevó a cabo el día de hoy con motivo del referéndum para la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América.

EXPRESAMOS nuestra admiración a las y los habitantes de este país que de una manera ordenada, res-

tuosa y altamente participativa hicieron del referéndum una fiesta cívica.

RECONOCEMOS la labor del Tribunal Supremo de Elecciones en la organización de este proceso de consulta.”

Asimismo, en dicho informe destacaron que: *“El 7 de octubre del 2007 ganó la democracia. Así lo señaló el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones que “Todos debemos encontrar la sabiduría necesaria para aceptar que, ante todo, hoy ganó la democracia y que mañana llega la hora de tender puentes y abrir espacios al diálogo y a la construcción de consensos, para que todos los costarricenses, sin distingo alguno, seamos los orfebres de un mejor mañana para nuestras familias.”*

El ejercicio democrático del pueblo costarricense, a través del referéndum evidenció la madurez política y el compromiso con la democracia que tienen las y los habitantes de Costa Rica. La Defensoría de los Habitantes reconoce que la toma de decisiones colectivas, la superación de los disensos, la amplia participación de los sectores sociales y el respeto a los resultados es un paso muy valioso para alcanzar el Buen Gobierno al que todas y todos aspiramos.

Relaciones Interinstitucionales

I. Relaciones con la Asamblea Legislativa

Criterios emitidos por la Defensoría de los Habitantes a Proyectos de Ley

Dentro de las múltiples atribuciones que tiene la Defensoría de los Habitantes, una de las más importantes refiere a la atribución de proponer reformas o modificaciones al ordenamiento jurídico y estudiar los proyectos de ley para determinar si lesionan en alguna medida los derechos e intereses de las y los habitantes (de conformidad con el artículo 7 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, Decreto Ejecutivo N° 22266-J). En este apartado, se hará un breve resumen de los criterios emitidos por cada una de las dependencias de la Defensoría de los Habitantes en los proyectos de ley que ha consultado la Asamblea Legislativa.

Así, la Defensoría de la Mujer rindió los siguientes criterios:

1. Proyecto de Ley N° 16678 “Reforma del artículo 40 del Código de Familia”.

Según se expone en la justificación del proyecto de reforma, la finalidad del mismo es garantizar la seguridad jurídica y patrimonial de la familia y prevenir la violencia patrimonial.

Es una realidad, en Costa Rica, la disparidad de las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres. Es evidente, asimismo, que existe disparidad en las posibilidades y capacidad adquisitiva entre hombres y mujeres.

Estas diferencias de poder a menudo se traducen en actos de ejercicio de poder y abuso en contra de las mujeres, que se han venido conceptualizando como un tema de violencia en contra de las mujeres.

Este tipo de violencia es un hecho frecuente dentro de las familias, en el lugar de trabajo, en la escuela, en la sociedad en general y sin duda alguna una de las causas de los grandes abusos y violaciones de los de-

rechos de las mujeres en el ámbito de la familia lo representa la distribución de los bienes matrimoniales.

Existen abusos y fraudes perpetrados por los cónyuges, que impiden al otro acceder a los bienes que se han generado durante la vida matrimonial. Razón por la que la Defensoría avala el esfuerzo que se pueda hacer desde la iniciativa legislativa para buscar la seguridad patrimonial de la familia y evitar los abusos y violencia patrimonial que sabemos que se perpetra en nuestro país.

Si bien es cierto, la Defensoría, considera importante que se propongan limitaciones a la capacidad de disposición de bienes con el fin de proteger al cónyuge que tiene menor poder adquisitivo y que se encuentra en relación de poder frente al otro y a la familia en general, se recomienda no sobre generalizar el requisito del consentimiento previo a todos los bienes adquiridos a título oneroso, sino restringir el consentimiento expreso del otro cónyuge a los bienes que sirven de soporte a las necesidades familiares, lo cual puede tener unos mínimos y unos máximos, según las condiciones socioeconómicas de las personas que constituyen el grupo familiar.

2. El financiamiento del subsidio por maternidad: Un proyecto de ley actual.

Con ocasión de la presentación del proyecto de ley para modificar el mecanismo actual de financiamiento de la maternidad, en la que se pretende que el pago del cien por ciento del subsidio durante el período de pre-parto y post-parto sea asumido por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Defensoría, en conjunto con representantes del Poder Legislativo, mujeres del movimiento de mujeres y personal de la CCSS, sostuvo que el proyecto no puede entenderse como un beneficio al sector empresarial y como exención de una responsabilidad propia de un régimen de solidaridad. De igual manera, se considera que el proyecto descapitalizaría la CCSS que es una institución fundamental para toda la población, y en particular para las mujeres, para tal efecto debe existir un estu-

dio financiero que de cuenta de la sostenibilidad de la propuesta.

Esta Defensoría considera importante señalar que las causas que generan un acceso desigual al empleo para las mujeres tienen profundas raíces sociales y las licencias por maternidad no son la razón principal que genera de esta práctica discriminatoria contra las mujeres. Además, se reconoce que el pago de las licencias de maternidad puede suponer un gran esfuerzo económico para las pequeñas empresas y las micro-empresas, pero esto no puede desestabilizar el régimen y darle a las mujeres un derecho que carece de sostenibilidad financiera, razón por la que el criterio final dependerá del requisito de la sostenibilidad financiera del régimen, que la CCSS no ha realizado.

El Área de Protección Especial emitió los siguientes criterios:

1.- Observaciones al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería.

En el Informe Anual correspondiente al período 2006-2007, la Defensoría hizo referencia a que, en conjunto con el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, durante los meses de noviembre del año 2006 y febrero y marzo del 2007, ambas instancias brindaron insumos, observaciones y propuestas para una reforma integral de la recién aprobada Ley de Migración y Extranjería¹, logrando que el Poder Ejecutivo no solamente asumiera el compromiso de impulsar dicha reforma, sino además de someter la propuesta al análisis de diversos sectores interesados, de previo a su remisión a la Asamblea Legislativa.

El proyecto de ley fue publicado en abril del 2007². Posteriormente, tanto la Defensoría como el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, fueron convocados por la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa para plantear sus observaciones, el 24 de julio del 2007 y 10 octubre siguiente, respectivamente³. En la audiencia concedida a la Defensoría se expuso la necesidad de tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Señalar un plazo determinado para la política migratoria, su publicidad y la de sus modificaciones.

¹ La Ley de Migración y Extranjería que se encuentra vigente, entró a regir en el mes de agosto del 2006.

² Diario Oficial La Gaceta N° 76 del 20 de abril del 2007.

³ Las observaciones por escrito fueron presentadas a la Asamblea Legislativa mediante los siguientes oficios: Oficio PE-174-07 de fecha 6 de agosto del 2007: observaciones de la Defensoría de los Habitantes; y oficio PE-243-07 de fecha 10 de octubre del 2007: observaciones del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

- Incorporar, como parte de la política migratoria, la atención de la población nacional en el exterior.
- Emitir una normativa que regule el funcionamiento del Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito y demás centros de detención que se establezcan en el país.
- Regular los matrimonios celebrados con el propósito de obtener beneficios migratorios.
- Garantizar la protección de las personas solicitantes de refugio y el derecho al debido proceso en el trámite de las solicitudes.
- Establecer medidas de protección y asistencia para personas víctimas del delito de trata de personas.
- Definir un plazo de cancelación del canon o “impuesto” migratorio.
- Garantizar la seguridad jurídica a las personas con solicitudes pendientes de resolver con la entrada en vigencia de la nueva normativa.

2.- Observaciones al Proyecto de ley “Derogatoria del artículo 30 del Código de Familia, adición de un nuevo inciso del artículo 145 del Código Notarial, modificación y adición al artículo 24 del Código de Familia y adición de un párrafo segundo al artículo 176 del Código Penal”.

A solicitud de la Comisión Legislativa Plena III de la Asamblea Legislativa, sobre el Proyecto de ley: “Derogatoria del artículo 30 del Código de Familia, adición de un nuevo inciso del artículo 145 del Código Notarial, modificación y adición al artículo 24 del Código de Familia y adición de un párrafo segundo al artículo 176 del Código Penal”, la Defensoría estimó necesario diferenciar los casos de los matrimonios celebrados con el propósito ejercer el derecho a fundar una familia, de aquellos celebrados con el fin de simular esa situación y obtener beneficios o tener acceso a determinados servicios públicos o privados. Una diferenciación como la enunciada permitiría al legislador establecer sanciones para aquellas personas que consienten su participación en matrimonios simulados, y para los notarios públicos que, irresponsable e inescrupulosamente, participan de éstos. 4

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes consideró positiva la reforma que se impulsaba, en relación con la adición de un nuevo inciso del artículo 145 del Código Notarial, modificación y adición del artículo 24 del Código de Familia y adición de un párrafo segundo al artículo 176 del Código Penal. En el tanto, a partir de dichas modificaciones, se establecía, para el caso de los matrimonios celebrados con el propósito de

⁴ Oficio N° PE-240-07 de fecha 4 de octubre del 2007.

obtener ciertos beneficios, la acción coercitiva y sancionatoria del Estado.

3.- Observaciones al Proyecto de Ley: “Internamiento y atención obligatoria de personas indigentes y marginadas” (N° 16618).

En atención a la solicitud de criterio de la Comisión Especial de Derechos Humanos sobre el Proyecto de Ley N° 16.618: “Internamiento y atención obligatoria de personas indigentes y marginadas”⁵, la Defensoría señaló que tal y como está planteado **no debe ser aprobado**, por las razones que, en resumen, se exponen a continuación:⁶

- Las medidas propuestas **son estrictamente de índole sancionatoria, criminalizantes de la desigualdad social, y revictimizadoras de las y los excluidos**; esto pues, lo que se propone es retirar de las calles a estas personas y recluirlas en centros de rehabilitación hasta que el personal técnico-administrativo considere que están listas para reintegrarse a la sociedad.
- Se observa **un desconocimiento de las causas de la desigualdad social así como de los derechos humanos que** tenemos todas las personas por el mero hecho de ser humanas o humanas, los cuales no son una concesión del Estado, que pueda a su antojo restringirle a quienes precisamente les ha negado las oportunidades de gozarlos plenamente.
- Las personas en situación de indigencia multi-causal son doblemente excluidas por el Sistema, porque **las instituciones existentes se empeñan en tratar de clasificarlas conforme a los parámetros tradicionales de diferenciación**. Resulta requerible la definición de políticas públicas dirigidas a la atención de estas personas, así como la constitución de una instancia interinstitucional e intersectorial encargada de ejecutar dichas políticas, coordinar acciones integrales y canalizar los recursos necesarios.
- Se obliga a las autoridades para que trasladen a un centro de rehabilitación a toda persona que se quede dormida en un sitio público, sin tomar en cuenta las circunstancias particulares: pobreza, abandono, insomnio, cansancio, reposo, enfermedad, edad, etc., en donde las mantendrán privadas de su libertad durante 6 meses, después de lo cual un grupo de especialistas determinarán si la persona puede reintegrarse a la sociedad, **sin que exista sentencia judicial que legitime la privación de libertad**. Este

tipo de medidas judiciales evocan normativas represivas superadas gracias al reconocimiento progresivo de los derechos humanos.

- Por último, en cuanto al establecimiento de los centros de rehabilitación administrados por el IMAS, que se financiarían con un nuevo impuesto a las bebidas alcohólicas, debe recordarse que desde el 3 de febrero del 2000 entró en vigencia la llamada “Ley de Cigarrillos y Licores” cuyo destino era financiar los programas dirigidos a personas en situaciones de riesgo y abandono social; sin embargo, como es del conocimiento de las y los señores diputados/as, **esta Defensoría ha tenido que recurrir inclusive a la Sala Constitucional** en procura de que, al menos, una parte de los fondos recaudados sean entregados a las instituciones responsables de canalizarlos hacia los programas sociales.

El Área de Calidad de Vida rindió los siguientes criterios:

Proyecto N0. 15090 “Ley Orgánica del Colegio de Naturópatas”

Pretende la iniciativa regular la práctica de la medicina natural como medio alternativo en la atención de la salud. En criterio de la Defensoría la práctica profesional debe ser normada a partir de la ausencia de regulación en nuestro ordenamiento y el auge que ha tenido dentro de la población la recurrencia de este modo de consulta. Enfatizó la Defensoría que deben existir controles en el ejercicio profesional de esta ciencia, otorgando licencias a los naturópatas y exigiendo una continua educación y actualización de conocimientos. Debe existir un registro de los colegiados así como información a los posibles consultantes en aras de la protección del derecho que asiste a las y los habitantes. Se debe establecer un Tribunal de Ética para que estudie los casos de práctica irregular.

Proyecto N0. 16508 “Ley de Donación y Transplante de células y tejidos y órganos humanos”

En criterio de la Defensoría, efectivamente resulta necesario adecuar y actualizar la legislación vigente dado que la Ley 7409, no solo es insuficiente, sino que además poco efectiva para promover la donación de materiales biológicos humanos.

En el proyecto se detectó poca incidencia de la CCSS en el asunto recargando las tareas al Ministerio de Salud, por lo cual no resulta conveniente por cuanto los procedimientos de donación y transplante se hacen precisamente en los centros de salud.

⁵ Oficio CDH-291-2007 del 2 de octubre del 2007

⁶ Oficio PE-242-2007 del 11 de octubre del 2007.

Se debe reconocer el tema de la investigación clínica y no únicamente el de la intervención clínica.

Proyecto de Ley No. 16494 “Incentivar la donación de sangre en Costa Rica”. Por las graves inconsistencias detectadas y que constan en el expediente legislativo fue criterio de esta Defensoría que este proyecto de ley debe ARCHIVARSE por ser manifiestamente innecesario y discriminatorio de los derechos humanos en la parte de la exposición de motivos que -por lo demás- revela el escaso conocimiento de esta materia tan sensible e importante.

Proyecto No. 16102, **“Reforma a varios artículos de la Ley Básica de Energía atómica para usos pacíficos”.** Fue criterio de la Defensoría que se debe regular la posesión y el uso de todas las sustancias radioactivas naturales o artificiales y de equipos e instalaciones nucleares, por cuanto el objeto que presentaba el proyecto era muy restrictivo.

Además se indicó que debe tomarse en consideración el contenido del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos sólidos y su eliminación.

Proyecto No. 16532 “Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Achioté”

La Defensoría dio su aval a la iniciativa pues coincide con el planteamiento institucional del manejo integrado de las cuencas hidrográficas así como la participación de las comunidades en la toma de decisiones.

Proyecto No. 16341 “Modificación a la Ley No. 7756, Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal”

En criterio de la Defensoría el proyecto de referencia viene a ampliar la legislación existente en la materia, extendiendo los beneficios salariales a los cuidadores de los pacientes, en ese sentido se dio el aval a la iniciativa.

El Área de Control de Gestión Administrativa formuló los siguientes criterios:

1.- Proyecto de Ley N° 15505: *“Ley de convocatoria a plebiscito para determinar la pertenencia provincial de los distritos de Cóbano, Lepanto, Paquera, Chira y las demás islas del Golfo de Nicoya.”*

En dicho proyecto la Defensoría indicó que considerando que en el proyecto en mención se establece que Paquera, Chira, Lepanto, Cóbano e Islas del Golfo de Nicoya, conforman un territorio de 1125.72 Km², con una población mayor a los 24687 habitantes, lo cual

satisface las exigencias legales requeridas para constituir un nuevo cantón, la Defensoría es del criterio que previo a la determinación de la pertenencia provincial de esos territorios, resulta indispensable que en primer término se lleve a cabo el procedimiento correspondiente a la creación del cantón, para que posteriormente se defina a cuál provincia pertenece el mismo.

Por otra parte, resulta importante señalar que la Defensoría coincidió en el sentido de que, al pertenecer físicamente esos territorios a la Península de Nicoya de la Provincia de Guanacaste, pero administrativamente a la Provincia de Puntarenas, ha limitado significativamente el progreso de los mismos y ha impedido que se lleve a cabo un progreso económico basado en la distribución equitativa de los recursos generados por cada uno de sus distritos y poblados.

La Defensoría consideró que lo que debe determinarse es el planteamiento que se va a realizar. Lo anterior, en virtud de que esta iniciativa no es clara al establecer en la justificación la necesidad de que esos territorios conformen un cantonato y en el proyecto se hace referencia a la celebración de un plebiscito para que se determine la pertenencia provincial, pese a que si bien ha generado un conflicto de vieja data, para efectos reales tiene solo implicaciones a nivel electoral.

2.- Proyecto de Ley N° 16431: *“Ley Regulación del Proceso de Trámite y Formalización de Títulos de Propiedad en las Islas Caballo, Venado y Chira”.*

El proyecto propone la Regulación del Proceso de Trámite y Formalización de Títulos de Propiedad en las Islas Caballo, Venado y Chira.

Se señala que el tema ya ha sido abordado ampliamente por la Defensoría en dos proyectos de Ley, así como en el Informe Anual 2007.

La Defensoría mantiene el criterio externado en esa ocasión en el sentido de no avalar la desafectación que se pretende hacer de las islas en punto al régimen jurídico que han venido disfrutando, siendo que en su totalidad constituyen zona restringida.

Se indica que es importante que se propicie un desarrollo integral para esta región, teniendo como premisa que cualquier normativa que pudiera afectar a la zona marítimo terrestre debe ser ante todo ecosistémica, es decir, debe girar en torno a la función ambiental que, por su propia naturaleza y vocación, cumple y considera una multiplicidad de variables, antes que decretar la “apertura” de la zona restringida como fórmula de atención a las necesidades sociales como ha sido propuesto en los distintos proyectos analizados.

3.- Proyecto de Ley N° 16190: *“Reforma del artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 2166”*, reitera la Defensoría que mediante el oficio DH-0743 ya se había emitido posición sobre el fondo, siendo que en aquella oportunidad el criterio de la Institución fue afirmativo en cuanto a la reforma propuesta.

Respecto de este proyecto, la Defensoría coincide con la intencionalidad de la reforma propuesta, en punto a modificar una situación que ha generado una diferencia odiosa, entre las y los funcionarios a los que se les aplica el reconocimiento por anualidad y aquellos que, superados los 30 años de servicio, no se les aplica el incremento en dicho sobresueldo.

No obstante, es importante conocer el número de funcionarios que en la actualidad sobrepasan los 30 años de servicio, ello permitirá conocer el impacto financiero que la propuesta pueda tener en el erario público, así como las previsiones de contenido presupuestario que se necesitaran para amparar su aplicación efectiva.

4.- Proyecto N° 16313: *“Ley que garantiza la libertad de escogencia de los servicios notariales en actos o contrataos con entes públicos”*.

La Defensoría comparte los motivos que sustentan la reforma aludida y considera que la misma devuelve en gran medida a los habitantes, en su dimensión de consumidores, la autoridad derivada de la misma ley de escoger el notario que más les convenga a sus necesidades e intereses. En tal sentido, la reforma de cometario retoma los postulados iniciales propuestos en el Código Notarial, al considerar el ejercicio del notariado como la función pública que se ejercita privadamente y que solo de forma excepcional, se encuentra autorizado su ejercicio dentro del régimen de empleo público

5.- Proyecto de Ley N° 16316: *“Reforma al inciso 4 artículo 29 del Código de Trabajo”*. El proyecto constituye un gran avance en la tutela y la progresividad de los derechos laborales, la cual repercute y afecta de forma directa las finanzas del sector patronal, por lo que exige una discusión y un enfoque aún más profundo por parte de las y los Diputados.

A criterio de esta Defensoría desde la perspectiva estrictamente jurídica, no existe imposibilidad de que la reforma pretendida se llegue a concretar; en ese sentido, tal y como lo ha establecido la Sala Segunda que *“El hecho de que la ley disponga las fijaciones en importes salariales, de la misma manera que establece limitaciones en cuanto al monto de la cesantía, no es otra cosa que un mínimo, que permite ser mejorado en beneficio del trabajador, en las relaciones particula-*

res, a través de normativas especiales, mediante cualquier mecanismo que el ordenamiento no prohíba”. Es decir, que las regulaciones contenidas en el Código de Trabajo son pisos y no techos que, evidentemente, por voluntad del legislador pueden ser mejorados e ir en progreso en favor de los derechos de los trabajadores; con lo cual, el espíritu de la reforma encuadra directamente con el avance en el pago del auxilio de la cesantía.

Debe tenerse claro que la modificación legal propuesta, si bien constituye un gran avance en la tutela y la progresividad de los derechos laborales, la misma repercute y afecta de forma directa las finanzas del sector patronal. En esa orientación, el Proyecto en su exposición de motivos se centra única y exclusivamente en una justificación legal; sin embargo, no profundiza y ni siquiera entra a valorar aspectos económicos de la reforma y el impacto que ésta tendrán en cada uno de los sectores productivos, por lo que la visión del proyecto debe ampliarse más de lo que la exposición de motivos contiene al día de hoy, siendo prudente bajo esta tesitura realizar las consultas pertinentes a sectores especializados a efecto de que brinde una complementariedad con estudios financieros que respalden la propuesta.

6.- Proyecto N° 16511: *“Reforma a los artículo 56 y 345 del Código Penal (Ley N° 4573 y al artículo 55 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública Ley N° 8422 y derogatoria del artículo 343 bis del Código Penal”*.

La reforma responde a las nuevas tendencias criminales reconocidas en la misma Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley N° 7670) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 8557); no obstante, en Costa Rica existe un criterio restringido para determinar la responsabilidad penal de personas jurídicas, por lo que de aprobarse el proyecto con las condiciones establecidas, el mismo podría tener roces de constitucionalidad; en tal sentido, si bien la Defensoría observa que la intención del proyecto es buena, se debe efectuar un análisis más exhaustivo desde la perspectiva constitucional.

7.- Proyecto de Ley N° 16198: *“Ley de Transparencia y acceso a la información pública”*.

8.- Proyecto de Ley No. 16049: *“Ley de Reforma del Código Electoral, Ley N° 1536, para modificar la Estructura Organizativa de los Partidos Políticos”*.

9.- Proyecto de Ley N° 16710: *“Protección Especial contra la discriminación de los ciudadanos en razón de su edad”*.

10.- Proyecto de Ley N° 15596: “ Reforma a los artículos 68 y 74 de la Ley de Tránsito por vías terrestres N° 7331, del 13 de abril de 1993 y adición de un artículo 74 bis”.

11.- Proyecto de Ley N° 16361: “Ley para reformar el tope del pago de anualidades establecido en el artículo 5 de la Ley General de Salarios de la Administración Pública”.

Asimismo, se participó con otras Direcciones de Defensa en el análisis del Proyecto de Ley N° 16397 “Ley de Fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones”.

El Área de Asuntos Económicos presentó los siguientes criterios:

1. Proyectos Legislativos sobre el Salario Escolar.

La Comisión Especial de Asuntos Sociales solicitó el criterio de la Defensoría de los/as Habitantes sobre los siguientes proyectos de ley referidos al Salario Escolar:

- Ley para que la remuneración conocida como salario escolar no sea objeto de venta, traspaso, enajenación o gravamen de ninguna especie, ni pueda ser perseguida por acreedores, proyecto No. 16.596.
- Ley para que la remuneración conocida como salario escolar sea transferida a los bancos comerciales del Estado o al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, proyecto No. 16.597.
- Ley para que la remuneración conocida como salario escolar sea transferida por el patrono al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Proyecto No. 16.598.
- Ley de exoneración del salario escolar de algunos gravámenes, proyecto No. 16.598.

Luego del análisis de los proyectos indicados y debido a la afinidad en la temática que abordan, la Defensoría recomendó a la Asamblea Legislativa la integración de los cuatro textos en un único documento y expediente legislativo. Además, se recomendó que en el nuevo texto se procediera a la creación, por Ley de la República, del concepto de “salario escolar”, debido a que el mismo está creado mediante decretos ejecutivos y no tiene rango de Ley.

De acuerdo con los decretos antes indicados, el “salario escolar” consiste en un ajuste adicional al aumento de salarios por costo de vida otorgado a partir del segundo semestre de 1994, el cual es retenido por

la Administración Pública y es pagadero en forma acumulativa en el mes de enero de cada año, con la finalidad de que las familias de las y los trabajadores puedan hacer frente a las erogaciones que implica el ciclo lectivo de educación. El monto de la retención corresponde a un porcentaje (8,19%) del salario bruto.

Asimismo, se consideró importante la propuesta de que la retención por salario escolar pueda ser transferida mes a mes a las entidades financieras con el objeto de que sean administradas para que generen rendimientos, de manera que la familia del trabajador disponga, en el momento de su devolución, de las sumas acumuladas más los rendimientos derivados. Ello por cuanto el Estado no reconoce ningún tipo de rendimiento por esa retención, siendo que al final del período se restituye al trabajador y la trabajadora, la suma acumulativa de la retención menos las cargas sociales correspondientes.

Por otra parte, la Defensoría consideró que no debiera limitarse la administración de los fondos del salario escolar a los bancos estatales, sino que podría permitirse a los bancos privados, las asociaciones solidaristas y las cooperativas de ahorro y crédito, la administración de estos fondos: “*procurando el equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez*”. De esta manera cada trabajador y trabajadora tendrían libertad de elegir el administrador de su fondo de salario escolar.

Asimismo, considerando que el salario escolar lo reciben todas y todos los trabajadores del sector público, independientemente de sí al inicio de cada año deban realizar erogaciones por ciclo escolar, la Defensoría recomendó permitir a la persona que lo desee el no retiro de su fondo acumulado, de manera que el fondo pueda continuar generando rendimientos, y quede disponible (junto con los rendimientos acumulados) para su retiro, en el período siguiente o según los requerimientos del núcleo familiar.

Relacionado con lo anterior, la Defensoría recomendó establecer en el proyecto de Ley el tipo de remuneración o comisión que podría cobrar la entidad financiera por la administración de los fondos, de manera que dicho cobro no quede “a la libre” y se eviten abusos por parte de los entes administradores.

Con respecto a la exoneración de cargas sociales que se plantea en los proyectos, la Defensoría no considera conveniente incluir en la exoneración la cuota que paga el trabajador y la trabajadora correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social. En este sentido, se recomendó a las señoras y señores diputados precisar explícitamente los componentes de la suma por transferir a las entidades financieras, es decir, si se transfiere la suma bruta correspondiente a salario es-

colar o la suma neta, descontadas las cargas correspondientes al seguro social y las que las y los señores diputados consideren convenientes.

Finalmente, la Defensoría recomendó que en el proyecto de Ley se establecieran explícitamente las modificaciones a la normativa legal que la exoneración de cargas sobre el salario escolar afecta, tales como el Código Tributario, Ley del Banco Central, Código de Comercio, entre otras.

De acuerdo con la más reciente información de que dispone la Defensoría, el conjunto de proyectos de ley ha sido visto en comisión debido a que no ha concluido el período de extraordinarias, por lo que su discusión en Comisión quedará pendiente para el período de sesiones ordinarias.

2.- Adición de un nuevo artículo a la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

La Comisión Permanente de Gobierno y Administración solicitó criterio con respecto al proyecto de Ley que reforma la ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, adicionándole un nuevo artículo, el 57 bis, mediante el cual se establecían sanciones más severas para los comerciantes infractores de esta ley. La Defensoría de los/as Habitantes apoyó totalmente la reforma propuesta con base en las consideraciones que se detallan a continuación.

Ha sido una preocupación permanente de la Institución el irrespeto constante al artículo 46 de la Constitución Política la Ley 7472 por parte de los/las comerciantes, particularmente en contra de los derechos de los consumidores, tales como el derecho a la protección de sus intereses económicos, así como el derecho a recibir información adecuada y veraz. Es usual ver cómo muchos de ellos ya ni siquiera marcan los precios de los productos, probablemente para cobrar según la apariencia del cliente, no entregan garantía y tampoco cumplen con la que la ley les impone, solo por citar un par de ejemplos.

Actualmente, la Ley contempla sanciones que no son realmente disuasorias para los/las comerciantes que incurrir en faltas contra los derechos de las y los consumidores. Por esta razón, continúan reincidiendo en las mismas faltas a pesar de las sanciones que se les han impuesto, y así, son sancionados una y otra vez, pues es más rentable infringir la ley y pagar la multa que respetarla. Con la sanción propuesta (cierre del negocio reincidente), la Defensoría de los/as Habitantes consideró que muy probablemente, a futuro las y los comerciantes tendrían más cuidado y lo

pensarían mejor antes de vulnerar los derechos de los consumidores o por lo menos procurarían no reincidir en la falta, con lo que a la postre, el resultado podría ser un mayor apego a la ley por parte de quienes se dedican al comercio y una mayor y más efectiva protección de los derechos de los consumidores.

Este proyecto de ley fue archivado el en diciembre del 2007 por vencimiento del plazo cuatrienal.

3. Reforma parcial a la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

Lo más relevante con respecto a este proyecto y que causó una verdadera preocupación a la Defensoría de los/as Habitantes de la República, era la eliminación de los artículos 32 y 33 de la ley 7472 vigente.

El artículo 32 establece cuáles son los derechos de las/los consumidores, si bien es cierto, a lo largo de la ley – y también en el proyecto consultado- se establecen una serie de obligaciones a los productores, y comerciantes, la Defensoría consideró que a toda obligación corresponde un derecho y que al omitir el artículo donde deben quedar claramente establecidos todos los derechos de los consumidores, se le restaba exigibilidad por parte de la y el consumidor se debilitaba la educación del consumidor, lo que resultaba contrario al artículo 46 de la Constitución Política de la República.

Por otra parte, al derogar el artículo 33 que determina cuáles son las funciones esenciales del Estado con respecto a lo establecido en esta Ley, se eliminaban responsabilidades y facultades de intervención al Estado, intervención que venía a equilibrar de algún modo la inequidad en las relaciones entre la/el consumidor y el comerciante, donde aquel es la parte débil de la relación, pues el comerciante no solo tiene un mayor poder económico, sino que además tiene mayor acceso a la información, la tecnología, etc., lo que le facilita abusar de la/el consumidor. Por ello es indispensable que queden claramente definidos cuáles son los derechos del consumidor y las obligaciones del Estado en respaldo y apoyo al/la consumidor/a para neutralizar, aunque sea en parte, ese desequilibrio de poder entre consumidores y comerciantes.

Permitir la eliminación de estos dos artículos equivale a dejar al/la consumidor a merced de los comerciantes, muchos de los cuales no tendrán ningún escrúpulo para lesionar los derechos más elementales del/la consumidor, como son el derecho a la alimentación y a la salud.

También en este proyecto se pretendía eliminar los artículos 42, 44 y 45 de la ley actual. En el primero (Art. 42) se regulan actualmente las cláusulas abusivas en contratos de adhesión, y al hacerlo se dejaría indefenso la/el consumidor frente a los abusos que se dan a través de contratos leoninos que lesionan los derechos patrimoniales de los consumidores, pues esas cláusulas legalizan la lesión de su patrimonio. Por lo tanto, si esta materia no se regula y sanciona, se estaría legalizando el abuso en contra del consumidor. Por ello, la Defensoría se opuso rotundamente a la eliminación de este artículo.

El artículo 44 que regula actualmente las tarjetas de crédito, se aprobó tiempo después de la promulgación de la ley, producto de la necesidad de frenar los abusos de los entes emisores contra los consumidores o usuarios/as tarjeta habientes. En vista de que el peligro no ha desaparecido, la Defensoría consideró que no se debía desproteger a los/as habitantes de los abusos de los emisores a través de la derogatoria de este artículo.

La eliminación del artículo 45 relativo a la verificación de mercado por parte de la Administración Pública dejaría también en franca indefensión a las/los consumidores ya que la verificación del cumplimiento de normas y reglamentos de los productos y servicios ofrecidos en el mercado (calidad, peso, composición físico-química etc.) requieren no sólo de conocimientos técnicos muy especializados, sino de equipo de medición y verificación sofisticado, al cual no tiene acceso un consumidor normal. Por lo tanto, eliminar esta facultad de verificación implica dar luz verde al abuso y a la impunidad.

En el artículo 56 se introducía un cambio al señalarse que *“La parte denunciante tendrá el derecho y la carga en la comparecencia de ofrecer su prueba, obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante, preguntar...”*. Como se ve, la carga de la prueba recaería en la/el consumidor con todas sus limitaciones técnicas, económicas y físicas.

La Defensoría consideró que esta reforma a la Ley 7472 sería un retroceso que va en contra del principio de no-regresión de los Derechos Humanos y que en razón de la asimetría existente en la relación comerciante-consumidor ello atentaba contra la defensa efectiva de los derechos del consumidor. Por lo tanto la Defensoría recomendó que quedara establecido que la carga de la prueba quedaría a cargo del comerciante.

Por otra parte, la Defensoría de los/as Habitantes de la República, vió como un buen avance el otorgamiento de un mayor grado de autonomía, a la Comisión Nacional del Consumidor y a la Comisión

para Promover la Competencia, a través de esta reforma a la Ley 7472, pues considera que al contar las Comisiones con independencia funcional, financiera y de criterio, su actuación gozará de más libertad y podrán emitir sus resoluciones con menos posibilidades de recibir presiones políticas en la resolución de los casos.

Este proyecto de ley fue archivado en octubre de 2007 por haberse dictaminado negativo por unanimidad.

4.- Ley para la exoneración del pago de impuestos de plantas de tratamiento para contribuir a mitigar la contaminación del recurso hídrico y mejorar la calidad del agua

En relación con este proyecto, la Defensoría señaló que comparte plenamente la propuesta de exoneración del pago de todo tipo de impuestos, tasas nacionales y municipales a las plantas de tratamiento de aguas residuales de cualquier naturaleza, puesto que debe ser prioritaria toda iniciativa que contribuya a disminuir la contaminación de las fuentes de agua. El ICAA, los gobiernos locales y las empresas prestadoras de servicios públicos no disponen de los recursos financieros y técnicos suficientes para realizar en forma directa corto plazo las obras de infraestructura necesarias para impedir que se sigan contaminando las fuentes de agua de las que se abastecen actualmente las y los/as habitantes de Costa Rica y en el futuro a sus descendientes.

Una exoneración de este tipo sería un buen incentivo para disminuir la contaminación de ríos a través del vertido directo de estos desechos y además, incentivaría la sustitución del uso de tanques sépticos por plantas de tratamiento.

La discusión de este proyecto está suspendida a la espera de que se inicie el nuevo período ordinario el 1º de mayo 2008.

5.- Proyecto “Ley de residentes pensionados y residentes rentistas”⁷

De conformidad con la materia que pretendía regular en este Proyecto de Ley, la Defensoría de los/as Habitantes consideró que éste debía de ser analizado desde dos perspectivas: la regulación relacionada con la gestión migratoria y los aspectos económico-fiscales que sobrevengan con la aplicación de dicha normativa. Esto se debe a que, además de establecer regulaciones específicas para dos subcategorías migratorias, en la exposición de motivos el proyecto de

⁷ En la elaboración de este criterio participaron la Áreas de Protección Especial y de Asuntos Económicos de la Defensoría de los/as Habitantes

ley en cuestión establecía claramente que la principal intención, según se desprende del texto, consistía en atraer a nuestro país, ingresos económicos provenientes del extranjero. Al respecto, señalaba que *“con las modificaciones que aquí se proponen, se pretende volver a darle al régimen de residentes pensionados y rentistas el atractivo que tuvo en otro momento, motivando a miles de extranjeros a venir a residir a nuestro país para que generen ingresos frescos del exterior que sobrepasen abrumadoramente el sacrificio fiscal que realiza el Estado al conceder exoneraciones a los mismos, procurándose un efecto positivo en nuestra economía y la atracción de capitales o inversiones”*.

Desde el punto de vista de la gestión migratoria, la Defensoría de los/as Habitantes ha señalado al Estado Costarricense y, para el caso que nos atañe, a la Asamblea Legislativa, la necesidad de que cualquier normativa que se promueva o se apruebe con el fin de regular los flujos migratorios que ingresan y permanecen en nuestro país, debe estar acorde con los compromisos adquiridos a nivel internacional para la protección de los derechos humanos de esta población.

Asimismo, se indicó como necesario que las propuestas legislativas que se impulsen, no rocen o entren en contradicción con las disposiciones que ya forman parte del bloque de legalidad vigente y que en caso de que un proyecto de ley pretenda regular aspectos que ya están en otro cuerpo normativo, resulta lógica la necesidad de establecer cuál será la normativa que se mantendrá vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desglosaron algunos aspectos sobre los cuales la Defensoría de los/as Habitantes deseaba llamar la atención y sugerir a los señores y señoras Diputadas miembros de la Comisión de Gobierno y Administración, una revisión detallada de la normativa que se estaba proponiendo, con el fin de lograr su armonización con los principios de protección de derechos humanos de la población extranjera interesada en tramitar solicitudes de residencia permanente en calidad de rentista o pensionada:

La Defensoría de los/as Habitantes estimó necesario señalar que la propuesta legislativa, no hacía referencia explícita a la regulación y conceptos contemplados en la Ley de Migración y Extranjería, Ley N° 8487, que se encuentra vigente desde el 12 de agosto del año 2006, a pesar de que en la propuesta se estaba haciendo referencia a subcategorías migratorias. Así, se hizo referencia específica de los artículos 77 y 79 de la Ley N° 8487, relativos los requisitos para la obtención de la permanencia legal bajo la subcategoría de pensionados/as y para la obtención de la permanencia legal bajo la subcategoría de rentistas, respectivamente.

Se recomendó la revisión de esta normativa en el tanto los montos de rentas y pensiones que debe acreditar la persona interesada varían según se trate del artículo 77 o 79, a pesar de que ambos regulan las mismas situaciones; a criterio de esta Defensoría, resultaba indispensable que, si la voluntad del legislador se orientaba a establecer montos diferentes de rentas y pensiones, la propuesta legislativa que se impulsa debía hacer referencia a la eventual derogatoria de los artículos 77 y 79. No obstante, del texto propuesto no era posible determinar con exactitud lo señalado, debido a que únicamente se establecían montos de rentas y pensiones diferentes, sin que existiera un señalamiento expreso en relación con la normativa vigente.

Igualmente se consideró importante que la Comisión de Gobierno y Administración, procediera a la revisión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, expediente legislativo N° 16594, que también contemplaba algunos artículos relacionados con las subcategorías migratorias de residentes rentistas y pensionados.

La revisión señalada resulta urgente con el propósito de no inducir a error o confusión a los operadores del derecho que, en la práctica, deberán aplicar la legislación que se apruebe y exigir a las personas interesadas, los requisitos que se establezcan.

La Ley de Migración y Extranjería N° 8487 establece que la Dirección de Migración, es la instancia encargada de *“autorizar o denegar el ingreso o permanencia de personas extranjeras en el país”*, así como *“otorgar y renovar los documentos que acrediten la permanencia migratoria legal de personas extranjeras, incluso de aquellas cuya condición de apátridas sea determinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto”*.

Tanto la Ley de Migración y Extranjería como la propuesta contemplada en el expediente legislativo N° 15432, determinan con claridad que las subcategorías de residentes rentistas y residentes pensionados corresponden a la categoría migratoria de *“residencia temporal”*, en el tanto son autorizaciones que se otorgan a una o varias personas para que residan en nuestro país por el plazo que determina la legislación nacional.

Sin embargo, el proyecto en cuestión establecía que, además de ser la instancia encargada de corroborar la existencia de las rentas y pensiones que deberán acreditar las personas interesadas, al Instituto Costarricense de Turismo también le correspondía recibir las solicitudes, tramitarlas y resolverlas y que dicha instancia, únicamente, deberá informar a la Dirección General de Migración y Extranjería del otorgamiento de las autorizaciones, para efectos de

que ésta última confeccione el documento migratorio respectivo.

No estuvo de acuerdo la Defensoría con que fuera el Instituto Costarricense de Turismo y no la Dirección General de Migración y Extranjería, la instancia encargada de conocer y resolver las solicitudes de residentes rentistas y residentes pensionados.

Desconocer esta función y obligación que compete a la Dirección General de Migración y Extranjería, no permitiría conocer con certeza y en forma actualizada, las estadísticas que reflejan la cantidad de autorizaciones de permanencia que son otorgadas en las diferentes categorías migratorias y, por ende, dificultaría determinar la política migratoria a seguir.

Por otro lado, el artículo 4 del texto propuesto, establecía que las subcategorías migratorias de residentes rentistas y de residentes pensionados, deberían ser renovadas en forma anual. Lo anterior, parece entrar en contradicción con lo señalado por el artículo 75 de la Ley de Migración y Extranjería N° 8487, que al definir la categoría de “residente temporal” –y entre éstas las subcategorías de rentistas y pensionados- señala que ésta residencia, que supone una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido, será otorgada por un plazo superior a los 90 días y hasta por dos años.

En la propuesta legislativa no quedaba claro si existía un plazo máximo por el cual se otorgaría la residencia en calidad de rentista y/o pensionado, es decir, si una vez alcanzado el tiempo máximo, debería de cambiarse de categoría, o si, por el contrario, podía renovarse anualmente por el tiempo que se deseara.

El Principio de Igualdad ante la ley y prohibición de discriminación contra la dignidad humana, es uno de los principales preceptos del Derecho de la Constitución y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que no admite excepción alguna y que debe ser garantizado en todas legislaciones de los diferentes países.

El proyecto de ley consultado, al definir el grupo familiar en cuyo favor puede extenderse la condición migratoria de residente rentista y residente pensionado, una vez otorgada esta condición a la persona solicitante, señala que *“en dichas solicitudes podrán amparar a sus dependientes, siendo estos únicamente los padres, cónyuge, hijos menores de edad, o hijos mayores con discapacidad mental (...)”*.

La Defensoría de los/as Habitantes consideró que al permitirse extender esta condición a los hijos mayores con discapacidad mental únicamente, el texto propuesto establecía una discriminación odiosa en

perjuicio de aquellas personas con una discapacidad distinta a aquella relacionada con una deficiencia mental y que, igual que éstas, guardan dependencia con el resto del grupo familiar.

Al respecto, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante Ley N° 7948 del 18 de noviembre de 1999, señala que *“las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas, y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”*.

En lo que respecta a los aspectos económicos o fiscales se hicieron las siguientes observaciones:

- Con respecto al control del avance de las inversiones (art.4°), así como de la renta mínima, la Defensoría consideró que son labores que pueden ejecutar el Ministerio de Hacienda ó en su defecto el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que son los entes que tienen personal capacitado para tales labores, pero no el ICT.
- En el penúltimo párrafo del artículo 9°, se indicaba que estos residentes *“podrán sustituir su vehículo en el extranjero en cualquier momento y continuarán gozando de las mismas franquicias establecidas en este artículo”*.

Al respecto la Defensoría consideró que debía establecerse como requisito para el desalmacenaje y nacionalización del nuevo vehículo, que el interesado compruebe fehacientemente la salida definitiva del vehículo anterior y que el nuevo cumple con los mismos requisitos impuestos para la exoneración del primero.

Este proyecto de ley fue archivado en octubre de 2007 por vencimiento del plazo cuatrienal.

6.- Proyecto de Reforma a la Ley N° 6727, Código de Trabajo.⁸

Este proyecto de ley pretendía una reforma a los artículos 205, 206, 223, 228, 231, 143, 248, 268 y adición de un transitorio al título IV del Código de Trabajo, de la protección de los trabajadores durante el ejercicio del trabajo.

La Defensoría manifestó su desacuerdo con las reformas propuestas para los artículos 205 y 206 del

⁸ En la elaboración de este criterio participaron las Áreas de Control de Gestión Administrativa y de Asuntos Económicos de la Defensoría de los/as Habitantes.

Código de Trabajo. En relación con este último debido a que la Defensoría consideró que no se justificaba la eliminación la frase “...subrogando al patrono en los derechos y obligaciones que le corresponden”.

Asimismo, en cuanto a la prueba que se puede presentar sobre el salario real del trabajador, la reforma eliminaba un párrafo mediante el cual, además de las planillas de la CCSS, se establece que también servirá como prueba “...cualesquiera otros documentos que permitan establecer el monto verdaderamente percibido por el trabajador”. Debe recordarse que existen no pocos casos en los que el reporte que el patrono realiza a la CCSS no coincide con lo que se le indica al trabajador se está reportando.

Con esta eventual reforma, la Defensoría consideró que se estaría violentando el Principio de Protección de la Persona Trabajadora, Principio de Primacía de la Realidad y Principio de Buena Fe y que por lo tanto, conviene que el articulado en referencia conserve la frase referida.

Por otra parte, el proyecto pretendía hacer dos modificaciones que afectan a la persona trabajadora con respecto al pago que debe realizar la Institución aseguradora, sustituyendo la frase “las sumas correctas que en derecho correspondan” por “hasta lo reportado en planillas”, con ello el ente asegurador se limitaría a pagar de acuerdo a lo reportado por el patrono en planilla y no lo realmente devengado como está establecido ahora. Además, ahora el ente asegurador “conserva la acción contra el patrono, por las sumas pagadas en exceso” y con la reforma propuesta en lugar de lo anterior se establece que “el trabajador o sus causahabientes ejercerán las acciones legales correspondientes contra el patrono”.

De lo anterior se infiere que se pasaría de un procedimiento donde se protege a la persona trabajadora pagándole -el ente asegurador- lo que por ley le corresponde y dejándole a este último la posibilidad de demandar posteriormente al patrono, por las sumas que tuvo que pagar de más sobre lo reportado en planillas, más los intereses, a un procedimiento donde al trabajador se le pagaría de acuerdo a lo reportado en planilla y luego se le envía a demandar al patrono por la diferencia ante el juzgado de trabajo respectivo.

La Defensoría de los/as Habitantes de la República consideró que esta reforma afectaría los intereses legítimos del trabajador y lo colocaría en una situación débil y de franca indefensión, particularmente por tratarse de la parte más vulnerable de la relación laboral.

La Defensoría estuvo de acuerdo con las reformas a los artículos 207 y 223. En relación con la reforma al artículo 231 que eliminaba de la disposición vigente, en los casos de trabajadores no asegurados, de que el INS continúe brindado también las prestaciones económicas a la persona trabajadora, trasladando dicha obligación al patrono, quien debe continuar pagando los salarios correspondientes. Al respecto, si bien es cierto, se entendió la razón de ser de la reforma sugerida, a la Defensoría le preocupó que, si se está ante un patrono que ya demostró incumplimiento del deber legal de asegurar, igualmente no pague por voluntad propia el salario a una persona trabajadora, que además, en ese momento está siendo víctima de una dolencia. Debe garantizarse el cumplimiento de los derechos del trabajador, y por ello, esta Institución consideró que es mejor sea la entidad aseguradora la que realice el pago de las prestaciones económicas.

Sobre las otras reformas propuestas no se tuvo una especial objeción. Este proyecto está en consulta y después del 1º de mayo 2008 se le asignará un lugar de discusión.

7.- Reformas a la Ley de Tránsito por Vías Públicas⁹

En junio del 2007, la Defensoría de los/as Habitantes se refirió a la consulta realizada por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos en relación con el Proyecto de ley de Reforma Parcial a la Ley de Tránsito, expediente N° 16.496. En esa oportunidad la Defensoría manifestó que la reforma propuesta era necesaria pero debía ser revisada de manera que el problema de la accidentalidad en las vías públicas fuera abordado en forma integral y que las disposiciones de la ley en materia sancionatoria, respetaran los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad consagrados en la Constitución Política, los cuales han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional como un marco de referencia para evaluar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico.

Asimismo, se refirió en forma puntal y amplia a los aspectos que a continuación se reseñan:

- Si bien los accidentes de tránsito representan un alto costo social y económico para nuestro país, el proyecto crea multas y sanciones a determinadas infracciones de la Ley N° 7331, que a criterio de la Defensoría, resultan desproporcionadas en relación con las infracciones cometidas o el daño causado. De mantenerse esa situación, las sanciones podrían devenir incons-

⁹ El análisis del texto sustitutivo, se realizó junto con la Dirección de Calidad de Vida y de Niñez y Adolescencia.

titucionales y si ello ocurriera, el sistema podría quedar sin marco coercitivo.

- El proyecto no contempla todas las causas de la accidentalidad en el país, centrándose sólo en lo que a conductores y peatones concierne. Existen variables como: diseño de las vías, mantenimiento de la red vial, señalización vertical y horizontal, semaforización, congestionamiento vial, inexistencia de barreras de seguridad, entre otras, que no fueron consideradas a la hora de plantear la reforma, no obstante, todas ellas tienen una incidencia directa en la ocurrencia de accidentes de tránsito.
- La Defensoría está de acuerdo con el sistema de puntos a la licencia por infracciones de tránsito, pero la propuesta debe ser revisada y afinada, ya que presenta algunas lagunas e inconsistencias.
- Tal y como está redactada la propuesta, la reforma exonera de la aprobación del curso básico de educación vial tanto a menores de edad aprendices de manejo como a los mayores de edad, situación que resulta absolutamente inconveniente y que de ninguna manera contribuye a corregir los problemas de accidentalidad del país.
- Tampoco se está planteando en la reforma que las personas que aspiren a obtener una licencia para conducir vehículos pesados, tengan como requisito tener una experiencia previa de manejo.
- No se define en el proyecto cómo se procederá en aquellos casos en que, aplicando el sistema de puntos, haya que aplicar un rebajo, si el conductor no posee licencia.
- Dada la importancia que para el país tiene la reforma de la Ley de Tránsito por vías Públicas Terrestres No. 7331 del 13 de abril de 1993, la Defensoría de los/as Habitantes, considerando que la reforma propuesta tenía importantes vacíos, recomendó que el proyecto fuera analizado más profundamente en los niveles técnicos.

Posteriormente, a finales de diciembre de 2007, la Defensoría recibió la consulta sobre el texto sustitutivo que fuera aprobado por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. Al revisar el texto consultado, la Defensoría observó que algunas de las inquietudes planteadas en el dictamen de junio, estaban reflejadas en el texto sustitutivo, tal es el caso de una mayor razonabilidad y proporcionalidad del sistema de multas. Además, el nuevo texto presentaba importantes novedades, a las cuales la Defensoría se refirió ampliamente en el documento remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. A continuación se

reseñan los temas más importantes en relación a los cuales Defensoría se refirió en esa oportunidad:

- Regulaciones sobre la revisión técnica vehicular.
- Reformas al seguro obligatorio de vehículos.
- Recomendaciones en materia de seguridad vial, accidentalidad y otros a partir de la investigación realizada por la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría en el año 2007.
- Reformas necesarias para que las unidades sanitarias de la Caja Costarricense del Seguro Social sean resarcidas por los gastos en que incurrirían cuando atienden accidentes de tránsito.
- Regulaciones en materia de otorgamiento de licencias desde la perspectiva de la seguridad vial.
- Acreditación de conductores desde la perspectiva del Sistema Nacional de la Calidad.
- Observaciones al sistema de puntos a la licencia de conducir.
- Obligatoriedad del uso de sillas para niños menores de seis años en los vehículos.
- Regulaciones en materia de multas.
- Reformas al sistema de educación para la seguridad vial tanto para los nuevos chóferes como para aquellos que requieran de rehabilitación y reeducación vial.
- Creación del Sistema de Estadísticas en Accidentes de Tránsito y de Investigación en materia de seguridad vial.
- Incorporación de la seguridad vial en todas las labores relativas a la construcción, mantenimiento y rehabilitación de carreteras.

El texto sustitutivo fue enviado al Plenario Legislativo, pero regresará a Comisión para que sean revisadas las más de 100 mociones que fueron presentadas.

8.- Proyecto de ley de **“Impuesto a casinos y salas de juego”**.

La Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios solicitó criterio a la Defensoría con respecto al proyecto Ley “Impuesto a casinos y salas de juego”. Este proyecto proponía la creación de impuestos a los casinos y las salas de juego, para obtener recursos frescos para sanear las finanzas del Estado. La Defensoría se manifestó a favor de la iniciativa, ya que considera que establecer cargas impositivas a actividades económicas suntuarias, es un mecanismo adecuado para aumentar los ingresos del Estado.

El proyecto está en espera de ser dictaminado.

Y el Área de Niñez y Adolescencia dictaminó los siguientes proyectos de ley:

1- Proyecto de Ley de Abolición del Castigo Físico y de cualquier otra forma de maltrato o trato denigrante contra niños, niñas y adolescentes¹⁰. Como parte del seguimiento dado por la Dirección de Niñez y Adolescencia al estado de trámite del expediente en la corriente legislativa, se desarrolló en la segunda mitad del 2007 una intensa labor de promoción y cabildeo de esa iniciativa a lo interno del seno legislativo como entre diferentes autoridades gubernamentales como el Ministerio de Salud y el INAMU. Igualmente, se ha contado con el apoyo de los y las profesionales del Hospital Nacional de Niños. Al respecto, la Defensora de los Habitantes y el Defensor Adjunto asistieron a una sesión de deliberación de la Comisión Plena Primera, donde se conoció el proyecto y con el apoyo de un equipo técnico, se trabajó un texto sustitutivo que recogiera las principales inquietudes de los y las legisladoras en la materia.

Con suma satisfacción se da cuenta que, durante la elaboración del presente Informe Anual, la Comisión Plena Primera se apresta a la aprobación de este proyecto, lo que constituye un hito histórico y una reafirmación al compromiso que el país ha asumido en relación con los niños, niñas y adolescentes. En un proyecto de esta naturaleza, el efecto declarativo de la prohibición del castigo personal y otros castigos humillantes y degradantes implica, por un lado, la eliminación de un resabio legal de legislación de la antigüedad en que la perspectiva del niño/niña como posesión de los padres y madres era la visión imperante, así como la urgencia de transformar esos atavismos culturales y sustituirlos por nuevas formas de educación y crianza amorosa y sin violencia. Se está a la espera de aprobación definitiva de este proyecto y su pronta entrada en vigencia.

2.- Proyecto de reforma parcial a la Ley de Tránsito por vías públicas terrestres N° 7331 del 13 de abril de 1993 y normas conexas, tramitado mediante el expediente legislativo N° 16496. Proyecto que se encuentra actualmente en el puesto 102 del orden del día, para su conocimiento en plenario. La Dirección de Niñez y Adolescencia aportó a la elaboración del criterio institucional sobre este proyecto, específicamente en el punto de la necesidad de hacer obligatorio el uso de la silla porta-niños en todos los automotores. Esta iniciativa, igualmente, ha sido promovida por el Hospital Nacional de Niños, en donde se conocen cantidad de casos por traumatismos derivados de accidentes de tránsito, en los cuales, sin estos meca-

nismos de seguridad, los niños y niñas se encuentran expuestos a serios peligros en contra de su integridad física y hasta de su vida. La aprobación de este proyecto es urgente.

3.- Proyecto de Ley de Creación del Ministerio de La Familia¹¹. Sobre el contenido de este proyecto, la Defensoría de los Habitantes consideró que el proyecto es inadecuado e innecesario, en tanto supone retroceder en el modelo de protección integral de la niñez y la adolescencia, al pretender la creación de un Ministerio de la Familia, invisibilizando con ello los derechos que le asisten a cada población en particular. Si lo que se desea es fortalecer la familia, basta con que cada institución encargada de diferentes grupos poblacionales¹², desde su esfera de competencia pero en forma coordinada, cree e incentive programas sociales que protejan integralmente a la familia, brindando condiciones de vida mejores, guarderías para que la mujer cabeza de familia pueda trabajar; más empleo de calidad para padres y madres y que los salarios permitan disponer de posibilidades y de tiempo para que las y los responsables de los niños y niñas puedan compartir con ellos; más oportunidades educativas y de formación o capacitación para padres, madres y adolescentes en edad de trabajar, más actividades culturales, deportivas, recreativas, asignación de becas y recursos, de manera que a través de todas las medidas aplicadas se den cambios sociales efectivos. De este proyecto se hablará en un siguiente apartado más detalladamente.

4.- Proyecto de Reforma del Artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación¹³. El tema de asignación de recursos a la educación ha sido analizado por la Defensoría en casi todos los informes anuales de labores. Con la reforma al artículo 78 de la Constitución Política se garantiza más recursos a la educación; no obstante, ello no es suficiente para propiciar que los nuevos recursos, se traduzcan en mejoras e inversión que garanticen la calidad de la educación. Es así como la Defensoría exhortó al Estado a tomar las acciones pertinentes para que el sistema educativo se ubique en una posición de prioridad, no solo en el refuerzo de políticas públicas sino en la asignación de recursos necesarios para desarrollarlas, así como en el giro oportuno y administración eficiente de esos recursos. Reiteradamente en informes anteriores, se recomendó a los Diputados/as de la Asamblea Legislativa, tramitar un proyecto de reforma al artículo 78 constitucional

¹¹ Expediente legislativo N° 16763.

¹² Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE).

¹³ Expediente legislativo N° 15638.

¹⁰ Expediente legislativo N° 15341 en Comisión Plena Primera, Asamblea Legislativa.

para que el gasto público en Educación no sea inferior al 10% anual del PIB, porcentaje que se alcanzaría en forma progresiva y en un plazo de cuatro años, contados a partir de la reforma, mediante incrementos anuales de un 1% sobre el porcentaje ya existente. En el informe 2006-2007, se hace mención a cuatro proyectos que en este sentido estaban en trámite en la Asamblea Legislativa. Por lo que se le recordó al gobierno de la República el compromiso político señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, de pasar del 6% al 8%.

Por último, desde el Despacho de la Defensoría de los Habitantes en coordinación con las Áreas de Defensa se emitieron los siguientes criterios:

1.- Proyecto de Ley para la “Creación del Ministerio de la Familia” conocido bajo el Expediente N° 16763. Este proyecto se encuentra en la Comisión de Asuntos Sociales, en el puesto 72 del orden del día, actualmente está en estudio.

En primera instancia, la Defensoría se refirió al concepto de familia que acuña el proyecto en mención, cuyo significado conceptual a consideración de este ente Defensor ha sido superada por la doctrina de los Derechos Humanos, como en la legislación vigente, y se plasma en la conformación de las instituciones y organizaciones actuales. Avance que se acentúa principalmente en las últimas dos décadas. En el proyecto de ley se parte de una idea de familia que no responde a su evolución y que invisibiliza la diversidad.

En el proyecto se habla de “*la familia es procreadora*”, aspecto que sin desmerecer la importancia que tiene para el desarrollo de las personas principalmente en los primeros años de vida, su fin último no responde a la procreación o la posibilidad de que en ella nazcan hijos o hijas. Nuestra sociedad ha demostrado que las familias concebidas bajo estos parámetros, no son las únicas; en la actualidad se reconocen los núcleos familiares se componen por parejas del mismo sexo, mujeres jefas de hogar, grupos de hermanos/as por abuelos con sus nietos o nietas, entre otras. El concepto de la familia restringido al concepto biparental ha sido superado socialmente, y más bien aparecen en el abanico de posibilidades de conformación familiar, las familias monoparentales con hijos/as, la familia ampliada, las parejas sin hijos/as.

También se define a la familia como socializadora; en este sentido, la Defensoría reconoce que si bien la familia es un espacio fundamental para la socialización primaria de algunas personas, no es el único por excelencia, ya que como se ha mencionado existen otros escenarios sociales igualmente importantes y que requieren protección especial, por ser responsables de

la formación y educación de las personas menores de edad, por ejemplo las instituciones, albergues, guarderías, escuelas, entre otras. La posición de que la familia es el único lugar para socializar a una persona es conservadora y está superada.

Habla el proyecto de que la familia da el sustento económico, se niega e invisibiliza a aquellas familias cuya cabeza es una madre, que debe salir a trabajar para garantizar ese sustento, cuyo argumento presentado en este proyecto parece sancionar, por tanto surge la pregunta: ¿Estará entonces el Estado capacitado para sustituir a esa madre en su rol y otorgarle el dinero que requiere? Igualmente invisibiliza las obligaciones que tiene el Estado de contribuir a las posibilidades de las personas miembros de la familia de acceder al sustento de sus familias, con igualdad y equidad.

También hace referencia este proyecto a los subsistemas de parejas, lo cual preocupa de sobremanera la invisibilización y, por resultado, la discriminación, de aquellas personas que biológicamente no pueden tener hijos, o aquellas que deciden no tenerlos y que cada vez son más. El proyecto hace una relación complicada en la aparición de nuevas relaciones, parejas, hijos, hermanos como subsistemas haciendo uso de un concepto científico que no tienen nada que ver con la familia, su conformación y las relaciones interpersonales que se gestan en lo interno de ésta. Igualmente preocupa que en el fundamento de dicho proyecto se indique que la familia está constituida por dos personas adultas de diferente sexo, unidos con el propósito de formar una familia. Nada más descontextualizado y contradictorio de la realidad en Costa Rica y el mundo el pretender definir como norma pética algo que cambia día a día.

La creación de este nuevo Ministerio, no garantiza que se le de a la familia “...*el rol vital consagrado para ella en nuestra carta magna*”. En este sentido, se transcribe parcialmente el artículo 51 de la Constitución Política de Costa Rica que dice: “*La familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado...*”, pero omiten agregar que dicho artículo también menciona y muy sabiamente, por nuestro legislador que: “...*Igualmente tendrán derecho a esa protección, la madre el niño, el anciano y el enfermo desvalido.*” Este es un reconocimiento expreso al principio de la protección especial y a los sectores especialmente vulnerables.

En el caso de los derechos de las mujeres, se desconoce el proceso de “*inferiorización*” histórico-social de la mujer y la división simbólica de los sexos. Cuando institucionalmente se sostiene una diferenciación entre trabajo reproductivo asignado a la mujer y el trabajo productivo asignado al hombre, entonces hay discrimi-

minación, y este proyecto de ley fomenta la discriminación de género. La propuesta legislativa le impone un rol procreador a la mujer y le sanciona un derecho humano básico: su derecho a trabajar, a colaborar con el sustento económico, realizarse como persona integral, ya que el único campo social que se le reconoce es el de ser “madre”.

Por otro lado, en materia de niñez y adolescencia, se han creado instancias de protección a esta población en particular, como parte de un modelo de discriminación positiva que se efectúa a las diversas poblaciones que por condiciones de edad o género entre otras se encuentran constantemente discriminadas y ven limitadas sus posibilidades de acceder a los beneficios del desarrollo de forma equitativa.

En cuanto a las personas adultas mayores, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que cualquier temática o iniciativa legislativa que involucre a esta población debe tener presente el paradigma de inclusión y reconocimiento de ciudadanía, y principalmente los principios de informan la Ley 7935, la cual reconoce a las personas adultas mayores como personas con derechos que le son propios por su mera condición de personas en ejercicio de una ciudadanía activa, a pesar de que a mayor edad son más las situaciones sociales e individuales que conducen a una reducción de la capacidad de ejercicio pleno y las ubica a mayores estados de indefensión.

Resulta, por tanto, para este ente Defensor inadecuado e innecesario retroceder en el modelo de protección especial, al pretender la creación de un Ministerio de la Familia tal y como se plantea en el proyecto de Ley consultado, invisibilizando con ello los derechos que le asisten a cada población en particular, cuyo compromiso ha sido asumido por el país mediante la ratificación de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos que le exige una garantía particular a cada grupo humano. Razón por la cual la Defensoría planteó su oposición a la creación del Ministerio de la Familia tal y como está planteado, en el proyecto legislativo N° 16.763.

2.- Proyecto de Ley “Adición del inciso d) al artículo 239 del Código Procesal Penal”, Expediente N° 16547, cuyas conclusiones son las siguientes:

El proyecto de ley en consulta, agrega un inciso d) que ya existe y plantea la procedencia de la prisión preventiva en los casos en que una persona bajo los efectos del alcohol o las drogas conduzca su vehículo y mate a otra.

- El artículo 239 del Código Procesal Penal ya contempla la posibilidad de imponer la prisión preventiva en estos casos, dado que el homicidio culposo está reprimido con pena privativa de libertad. Por otro lado, la idoneidad de esta medida está referida a la consideración de que la prisión preventiva resulte el medio idóneo para contrarrestar en forma razonable el peligro que se trata de evitar, como puede ser la amenaza a las y los testigos, la desaparición de pruebas, la eventual evasión, etc., siempre con el objetivo de asegurar el proceso.

- En las medidas cautelares diferentes de la prisión preventiva hay un margen mayor para regular esta situación, y son menos gravosas para la o el eventual imputado, sin dejar de lado por supuesto, a las víctimas.

- En esta materia, las modificaciones más importantes deben darse en la Ley de Tránsito, como el aumento de la multa, el decomiso del vehículo, la suspensión de la licencia, omisión de auxilio, etc. Cabe recordar que las reformas a la Ley de Tránsito están en la corriente legislativa a la espera de ser aprobadas.

3.- Proyecto de “Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales”, expediente N° 16327. Con los aportes fundamentales de las Áreas de Calidad de Vida y de Asuntos Económicos se emitió el criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley que ya había sido consultado a la Defensoría. Se reconocen los cambios sustanciales, no obstante la Defensoría de los Habitantes consideró que este proyecto de ley es inconveniente para los derechos de las y los agricultores y de los Pueblos Indígenas.

II. Relaciones con el Poder Judicial

La CONAMAJ es un mecanismo de coordinación y armonización de esfuerzos del sector justicia, constituida desde 1985, mediante Decreto Ejecutivo No. 16445-J, el cual fue reformado sucesivamente hasta emitirse el Decreto No. 23117-J del 21 de abril de 1994, que brinda a la CONAMAJ la composición y estructura actuales. Por tratarse de un ente intersectorial, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) está conformado por representantes de diferentes instituciones del sector justicia, quienes son las y los tomadores de decisiones en materia de planeamiento y ejecución de proyectos que mejoren la Administración de Justicia. La Defensoría de los Habitantes es una de las instituciones que forman parte de la CONAMAJ desde 1994.

A través de estos 14 años la Defensoría ha desempeñado un papel preponderante en el seno de dicha Comisión planteando propuestas y reformas relacio-

nadas con el sector Justicia; asimismo, ha participado en los proyectos en materia de niñez y adolescencia, personas refugiadas, resolución alterna de conflictos y derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros temas.

Durante el año 2007, la Defensoría de los Habitantes sometió para conocimiento y discusión el documento titulado Participación Ciudadana en el Sistema de Administración de Justicia en Costa Rica.

III. Relación con el Programa Estado de la Nación

Desde su creación en 1994, el Proyecto Estado de la Nación, hoy conocido como Programa Estado de la Nación, ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. En este proyecto, desde un inicio, participan la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y las cuatro universidades estatales reunidas en el Consejo Nacional de Rectores.

Año con año la Defensoría ha sido partícipe de los Talleres de Consulta de los Informes del Estado de la Nación. Mediante oficio DH-680-2007, la Defensoría de los Habitantes le hizo las observaciones correspondientes al Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación, básicamente en el capítulo de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económica, haciendo énfasis en la necesidad de analizar con detenimiento el fortalecimiento de la democracia costarricense, de la visión pluralista e inclusiva, mejoramiento de los procesos locales en la toma de decisiones, rendición de cuentas, educación en derechos humanos, entre otros temas.

IV. Relación con el Consejo Social de San José

A principios del año 2003, se constituyó el Consejo Social de San José como una iniciativa que pretende la coordinación y el diálogo interinstitucional para analizar, discutir posibles soluciones y emitir políticas que beneficien a los sectores más vulnerables del Cantón Central de San José. Asimismo, se aspira con esta coordinación a utilizar de una forma más racional los recursos públicos para esta población específica.

Este Consejo reúne a las y los Jerarcas de la Municipalidad de San José, el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, la Junta de Protección Social, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Defensoría de los Habitantes.

Además, participan representantes de la Iglesia Católica, la Alianza Evangélica, las distintas Cámaras y sociedad civil.

Actualmente el Consejo está dando cumplimiento al Plan de Trabajo 2007-2011. La Defensoría participa del Consejo desde su papel de institución de control y de defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes.

V. Comisiones Internas

Comisión Institucional en Materia de Discapacidad (COMINDIS)

Mediante el acuerdo 870-DH del 20 de abril del 2004, se constituyó la Comisión Institucional en Materia de Discapacidad de la Defensoría de los Habitantes (COMINDIS), que tiene el propósito de garantizar el cumplimiento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, así como velar para que se introduzca el principio de accesibilidad en las políticas, los planes, los programas y los servicios que brinda la Defensoría. En el período el 2007-2008, la COMINDIS ha llevado a cabo diferentes acciones para satisfacer sus objetivos.

Entre esas acciones cabe destacar la realización de una serie de talleres de capacitación que cuentan con la finalidad que todas y todos los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, manejen un discurso y una práctica acorde con los derechos humanos de las personas con discapacidad, así como detectar los obstáculos a los que se enfrentan las y los usuarios, tanto internos como externos, para recibir los servicios que brinda la institución. Estos talleres también tienen el objetivo de dar a conocer la COMINDIS y sus funciones. Los contenidos de los talleres incluían, además del tema de derechos humanos, los paradigmas en discapacidad, definición de discapacidad y la estructura de la Ley N° 7600. La metodología utilizada consistió en charlas y en dinámicas para sensibilizar a las y los participantes, sobre las condiciones adversas que enfrentan las personas con discapacidad. En el capítulo de la Dirección de Promoción y Divulgación se especifican los talleres que se han impartido.

Asimismo, a efecto de cumplir fielmente con la misión de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, que obliga a brindar las mejores condiciones de accesibilidad, este Despacho coordinó con el Programa de Recurso para la Sordera (PROGRESO) de la Universidad de Costa Rica, impartir cursos sobre la Lengua de Señas Costarricense (LESCO), para contar con personal capacitado para atender a personas sordas respetando sus necesidades de comunicación e información. En el primer semestre del 2008, se está

impartiendo el curso LESCO N° 2 y se tiene programado el curso de LESCO N° 3 para el segundo semestre de 2008. Para el primer semestre del 2009, se cerraría la capacitación con el curso LESCO 4.

Es importante reseñar que miembros/as de la COMINDIS realizaron un diagnóstico sobre la accesibilidad al espacio físico de la sede central de la Defensoría de los Habitantes, pudiéndose detectar una serie de obstáculos que dificultan el libre tránsito de las personas con discapacidad y en general, aquellas que presentan movilidad restringida como las y los adultos mayores, las y los niños, las mujeres embarazadas, las personas bajas de estatura, entre otros. De igual manera, la COMINDIS formuló una serie de observaciones con respecto a las aulas de capacitación que se están construyendo actualmente en la Defensoría, en lo atinente a la accesibilidad física.

Entre los obstáculos que se detectaron se encuentran la acera de la Defensoría de los Habitantes que no cuenta con rampa que salve el cordón de caño, las puertas de ingreso al edificio central, ya que son estructuras de vidrio de mucho peso que dificultan su apertura, los servicios sanitarios que no están diseñados de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 7600 y su Reglamento, la anchura de las puertas que dificultan el ingreso, entre otros. Se remitió un documento al Despacho de la Señora Defensora, quien giró instrucciones para eliminar los obstáculos al espacio físico.

En el año 2008, se tomarán medidas para ir eliminando las barreras arquitectónicas con las que cuenta la institución y se incluirán recursos para el 2009, a fin de llevar a cabo mejoras en la accesibilidad.

Asuntos Internacionales

“En realidad, si abandonamos la abstracción teórica, debemos aceptar que la cooperación internacional es un instrumento y un cálculo racional; debe ayudar a la solución de los problemas de orden económico, social, cultural, humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos (...).”

Esther Barbé, 1995.

La importancia del posicionamiento y la proyección internacional.

Como hemos dicho en informes anteriores, la oficina de Asuntos Internacionales de la Defensoría de los Habitantes, es una dependencia directa de los Despachos de la Defensora y del Defensor Adjunto. De tal forma, se encarga de brindar apoyo respecto del planeamiento, ejecución, coordinación de toda la temática internacional y de cooperación externa.

Durante el período que corresponde a este informe, las líneas de trabajo en términos generales siguen siendo las tradicionales, aunque hemos tratado de implementar algunas de orden sistémico, con el fin de dinamizar aún más el trabajo de esta oficina. De tal forma, se ha propiciado una labor novedosa para proyectar a la institución en el ámbito internacional y de igual manera, seguir recibiendo los insumos externos desde una perspectiva más pragmática.

A quince años de vida institucional, la experiencia implica mayor madurez y sin duda una mejor presencia y posicionamiento de dependencias como la oficina de asuntos internacionales. Hoy, se trata de asumir los nuevos retos e insumos de cara al mundo globalizado, con la intención de combinar el trabajo anterior con una visión más dinámica y fuerte de proyección que sea acorde con las exigencias de un mundo ya casi sin fronteras y en el cual, la expansión de los derechos humanos tampoco debe tenerlas.

Con esta idea en mente, hemos impulsado una dimensión complementaria a la que ha caracterizado antes a la Defensoría de los Habitantes en materia de asuntos internacionales y de cooperación internacional. Esta necesidad de adecuar los contenidos programáticos y la forma de proyección institucional en el ámbito externo y sin duda, en el interno (con los aportes del primero), se debe a que hemos comprendido que por estar inmersos en la globalización, las posibilidades de crecimiento y de desarrollo trascienden en gran medida las concepciones tradicionales y cotidianas de lo económico y lo comercial. Somos conscientes de que los derechos humanos no son una mercancía y que sí es posible enriquecerlos, extenderlos y difundirlos en ese mismo escenario global, con una visión que privilegie la dignidad humana. En eso estamos trabajando. De tal forma, recibimos insumos externos que enriquecen nuestros enfoques y abordajes temáticos sobre los derechos humanos y en un ejercicio de reciprocidad internacional, nos hemos preocupado por proyectar nuestra experiencia -en muchos temas novedosa y vanguardista- más allá de nuestras fronteras. Aunque ha habido otros, la región centroamericana y la caribeña, han sido los escenarios de mayor presencia y aporte sustantivo.

Hacia un nuevo enfoque: el pragmatismo de la cooperación internacional. Para explicar mejor este enfoque, recordemos que las interacciones complejas y diversas que forman parte de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales, en los tiempos actuales, se caracterizan por la eficiencia y el bienestar. Se ha superado –aunque no por completo- la visión tradicional de las relaciones de cooperación a partir del conflicto o como consecuencia de él (alcance teórico de posguerra mundial) y se ha transitado hacia una visión de ayuda al desarrollo económico y social de los países menos privilegiados. Además, dejó ya de ser una práctica exclusiva de Estados y entre Estados, para ampliar su alcance también a organizaciones domésticas y multilaterales con una gran cantidad de fines. En esta visión actual, la expansión de los derechos humanos y de la educación de los pueblos en esa materia, especialmente cuando se trata de grupos específicos, históricamente vulnerabilizados (sin que

necesariamente sean minorías, como sucede con las mujeres, por ejemplo); encuentran espacios de apertura y de desarrollo mediante el financiamiento de proyectos que potencien esas iniciativas, esencialmente en los países en vías de desarrollo, cuyas necesidades al respecto suelen ser de primer orden.

En materia de derechos humanos, mediante gestiones recientes de la Defensoría de los Habitantes, hemos obtenido fondos de cooperación internacional que en este mandato -y en el siguiente- servirán para educar y divulgar derechos con enfoques novedosos, lúdicos y artísticos, tal y como se lo propuso la Defensora de los Habitantes al asumir el cargo.

Para nuestros efectos, también existen relaciones de cooperación, que no necesariamente implican el financiamiento de los países ricos a los pobres; existe también una lógica cooperativa de intercambio, entre regiones con características sociales y económicas similares que pueden compartir experiencias y propiciar una retroalimentación muy valiosa sobre los procesos que sean objeto de su interés. En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes, ha trabajado en la educación y divulgación de los derechos humanos, particularmente dirigidos hacia Centroamérica y otros países del Continente. Ha tratado además, de incidir compartiendo y enseñando sobre nuestra experiencia en esa materia, la cual ha sido por demás satisfactoria. Algunas de esas áreas temáticas son la salud, personas privadas de libertad, entre otras, pero aún falta mucho por hacer, en un escenario de la modernidad donde podemos obtener y brindar también muchos beneficios.

En general, esta es la visión que queremos impregnar y consolidar ahora. Es claro que hemos trabajado en ampliar y redimensionar la forma de concebir la cooperación externa (sin olvidar el componente de reciprocidad). Queremos fortalecerla con estrategias reales que permitan el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, que no acaben en un período de determinado Defensor o Defensora, sino que permanezcan en la institución como un mecanismo de trabajo expansivo de los derechos humanos. Actualmente, lo estamos logrando.

Somos un país con escasos recursos, en vías de desarrollo, que no puede invertir todo lo que quisiera en la divulgación y educación de las y los habitantes en materia de derechos humanos. Sin embargo, esos vacíos que nuestro presupuesto no puede alcanzar, han sido solventados con financiamiento externo -en otros momentos, hemos sido exitosos receptores de aportes en cooperación externa no reembolsable- y en la actualidad, pretendemos seguir propiciando (con mayor vigor, organización y dinamismo) estas ayudas, me-

dante el desarrollo de proyectos que se acerquen a la sociedad civil y que nos permitan continuar incidiendo y educando en derechos humanos con estos recursos. Somos conscientes de que solo cuando conocemos nuestros derechos tenemos capacidad real para defenderlos y exigirlos. Y cuando conocemos esos derechos y los podemos exigir, es porque hemos recibido educación; por ello, desde nuestro punto de vista, la educación es el motor que enciende desarrollo de las personas y en ella se debe invertir incansablemente.

En términos generales, podemos decir que esa es la línea que alimenta la cooperación internacional que queremos y que en la actualidad recibimos. Hoy, estamos recibiendo frutos de esas iniciativas de cooperación que tuvimos en la Defensoría y que fueron vistas con beneplácito por gobiernos e instituciones amigas. Por ejemplo, tal y como dijimos con detalle en otro apartado de este Informe; en la actualidad, somos receptores de fondos de cooperación de 1 millón doscientos mil dólares, que se están utilizando para educar a estudiantes de escuelas y colegios en materia de derechos humanos; y no desde las aulas, las pizarras y los libros tradicionales, sino desde aprehensiones que van de los ejercicios lúdicos hasta otras manifestaciones artísticas como el teatro. Como se indicó con el detalle apropiado en otra sección, este proyecto se desarrolla en conjunto con la hermana República de Guatemala.

A la fecha, es cierto que hemos dinamizado este encuadre de relaciones internacionales y cooperación, pero también reconocemos que aún queda mucho por hacer y muchos proyectos más que se podrían implementar en gran cantidad de espacios que aún no podemos alcanzar por la falta de recursos. Pero el camino ya se abrió y ahora es cuestión de continuar en él; responsabilidad que recaerá en los próximos jefes de la institución.

Es necesario entender que la Defensoría debe adaptarse y pensar en grande; que los derechos humanos no pueden quedarse guardados en las gavetas y que hay que sacarlos, divulgarlos, posicionarlos y algunas veces hasta gritarlos con vehemencia para que sean escuchados y entendidos. Comprender entonces, que en un mundo sin fronteras el mensaje no puede ser el mismo ni tampoco las estrategias; los receptores han evolucionado y necesitan insumos distintos porque las necesidades ya no son las mismas. Hace años -por citar tan solo un ejemplo de la vivencia costarricense- no pensábamos en educar a las personas sobre el *fraude bancario por Internet*; no lo hacíamos porque no existía tal cosa. Hoy, habitantes e instituciones tenemos preocupaciones serias en esta materia, que no pueden esperar y que exigen respuestas y soluciones inmediatas.

Por ello, conscientes de esa necesidad de evolución y de ser más eficientes en aras de la defensa de los derechos humanos de las y los habitantes, nos hemos preocupado por capacitar a nuestros funcionarios y funcionarias, en temas específicos como seguridad ciudadana, lo cual, ha sido posible en esta ocasión, gracias a los fondos de cooperación internacional logrados recientemente con el gobierno de la Confederación Helvética (Suiza). Actualmente estamos buscando otra colaboración para lograr capacitación en materia ambiental para otro grupo de funcionarios/as.

Todo esto, porque sabemos que la sociedad costarricense hoy, es muy distinta a la de hace 15 años y así de distinto debe ser el abordaje, posicionamiento y divulgación desde los derechos humanos, los cuales jamás dejan de evolucionar y de plantear nuevas necesidades de las personas. Las y los habitantes del mundo han cambiado y en la Costa Rica actual sucede lo mismo, las sociedades conocen mucho mejor sus derechos y saben también cómo y dónde exigirlos. Y en esto, la Defensoría ha tenido éxito, la incidencia que como institución hemos consolidado es evidente. Hoy, los y las habitantes tienen mayor capacidad para hacer valer sus derechos porque ahora los conocen. La Defensoría se ha esforzado en ello. Nuestra idea es permanecer; somos una institución que entiende, acepta y se adapta a los alcances de la sociedad que también forjamos. De ahí la importancia de fortalecer las relaciones externas y los lazos de cooperación internacional, lo cual no es posible desde la trinchera tímida de un escritorio, porque los derechos humanos son realidades que no se deben quedar guardados en la retórica del discurso. En ese esfuerzo estamos invirtiendo hoy.

Dinámica de trabajo con proyección internacional.

El trabajo en materia de relaciones internacionales ha sido prolífico y si bien contempla distintas áreas de desarrollo, interesa aquí abordar los escenarios en los que hemos tenido mayor participación e incidencia. Veamos casos puntuales.

Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)

La relación de trabajo conjunto en materia de derechos humanos, ha sido fortalecida durante esta gestión. Particularmente, en razón de que en el último año, la presidencia ha sido ejercida por Costa Rica, en la figura de la Defensora de los Habitantes. En ese foro, hemos trabajado con ahínco, fortaleciendo lazos, promoviendo y capacitando sobre nuestra experiencia en derechos humanos y también planteando una estrategia de trabajo de mediano plazo (se logró desarrollar

un plan de estratégico del 2006 al 2010), que está en marcha e impulsando con gran liderazgo, el enfoque holístico y el valioso desarrollo que tiene Costa Rica en el campo de los derechos humanos. En este contexto, hemos encontrado que nuestro país es no solo un líder en cuanto a la solidez democrática y la cultura de paz; también lo somos en términos de desarrollo de los derechos humanos. De tal forma, nuestros lazos de intercambio y cooperación, se han visto fortalecidos en el área; y el trabajo del Consejo ha sido divulgado con mayor fuerza y alcance.

Dentro de los ejes de trabajo (2006-2010) que se propuso el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, se planteó la formulación, control e incidencia en las políticas públicas de la región, particularmente en términos de los derechos económicos, sociales y culturales, con temas específicos y prioritarios como: Pobreza, VIH/SIDA, hambre y desnutrición, marginación, Educación, salud, trabajo, etc. En todos estos temas, se ha venido trabajando conjuntamente y la posición de Costa Rica ha aportado además de un valioso liderazgo, un enfoque novedoso en ámbitos de los derechos humanos que en nuestro país están consolidados mediante legislación inclusive; y en el resto de los países, apenas inician su discusión. Uno de esos temas en el que hemos sido pioneros, por ejemplo, ha sido en el la tarea de promover el cuidado paliativo como un derecho humano.¹

Encontramos —entre muchas otras cosas— que mientras en nuestro país existe normativa sobre este tema, en otros de la región centroamericana, se trata el dolor extremo que producen las enfermedades en fase terminal, con pastillas de acetaminofén o aspirina, porque la ley prohíbe el uso de medicamentos como la morfina. Ante este escenario, la Defensoría de Habitantes comenzó a liderar una estrategia para incidir y divulgar la necesidad de que el cuidado paliativo sea reconocido como un derecho humano. Desde entonces, nos hemos dado a la tarea de promover, capacitar y divulgar lo que ha sido la experiencia costarricense sobre el tema, tanto en términos de los servicios de salud, como en materia normativa.

El camino ha sido tortuoso y lento. Una de nuestras estrategias de divulgación ha sido la de ir a capacitar

¹ En Costa Rica, se realizó un encuentro durante los días 15, 16 y 17 de noviembre 2006 que se llevó a cabo en San José, denominado "I Encuentro Regional Derecho a la Salud y Cuidados Paliativos". Actividad en la que los y las titulares de las Instituciones nacionales de derechos humanos que integran el CCPDH elaboraron una propuesta para incidir en la formulación de políticas públicas respecto del tema en cuestión en sus respectivos países. Como parte de la estrategia de trabajo, en dicha reunión se acordó realizar un diagnóstico participativo que visibilizara la situación de los cuidados paliativos en instituciones, organizaciones afines y la sociedad civil en cada nación centroamericana.

y a educar a líderes y a la sociedad civil, sobre los derechos humanos, sobre el derecho a la vida y de calidad, a la salud, a una vida digna y de calidad, así como a una muerte también digna. Hemos dicho ya en muchos foros, -hasta que logramos ser escuchados- que en un país como el nuestro, pobre y en vías de desarrollo sí existen los cuidados paliativos y que no debemos pensar entonces que solo en las naciones ricas se puede aspirar a que las personas tengan una muerte digna y sin dolor, como parte de sus derechos humanos. Hemos predicado con el ejemplo y a estas alturas, con orgullo podemos decir que hemos educado y que dichosamente el mensaje ha calado.

En muchos foros hemos ido a impulsar este derecho humano, concientes de que si bien no existe un instrumento internacional específico, en relación con los cuidados paliativos, sí es muy claro que la Dignidad Humana es inviolable en todas las etapas de la vida; y esto ha sido escuchado, tanto que en este momento, ya algunos países de la región centroamericana, por medio de sus instituciones nacionales de derechos humanos, están impulsando proyectos de ley para comenzar a crear legislación al respecto en sus respectivas naciones. Nuestra esperanza es que un día, el cuidado paliativo sea reconocido como un derecho humano en todo el mundo -sea rico o pobre- y en eso nuestro esfuerzo ha sido enorme y el aporte en términos de intercambio y cooperación también.

Pero los temas en el Consejo, han sido muchos y bastante diversos. Por medio de la cooperación europea y mediante la colaboración del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su calidad de Secretaria Técnica del Consejo, hemos venido trabajando en los temas del plan operativo (recordemos que es hasta el 2010) y al respecto, los logros más recientes se produjeron en la recién pasada XXXVIII reunión del Consejo, que se llevó a cabo en la ciudad de San Salvador, entre el 15 y 16 de mayo del año en curso. En este encuentro, logramos concretar y coordinar estrategias de seguimiento y de trabajo para las temáticas que hemos impulsado en conjunto y como parte de los aportes de ese encuentro, tenemos la aprobación de las siguientes resoluciones en materia de derechos humanos:

1. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) sobre observación electoral regional y nacional
2. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) sobre el Estatuto de Roma

3. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) sobre cambio climático
4. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) sobre seguridad alimentaria y nutricional en la región centroamericana
5. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) para promover la abolición de castigos corporales y otras formas crueles o degradantes contra niños, niñas y adolescentes
6. Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos CCPDH con ocasión del Día Internacional de la Mujer. (Documento propuesto por la Defensora de los Habitantes de Costa Rica en el marco de la reunión celebrada en San José los días 10, 11, 12 y 13 de marzo del 2008, denominada: "Encuentro Especializado: Hacia el Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del CCPDH". En el marco de este encuentro, la Sra. Lisbeth Quesada Tristán, emitió una declaración en su calidad de Presidenta del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, con ocasión del Día Internacional de la Mujer.)
7. Esta documentación será colocada en la sección especializada Ombudsnet en el apartado correspondiente a resoluciones del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.

Todos estos documentos debidamente ratificados por todos los miembros del Consejo (Belice, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá, y El Salvador) se encuentran en la Defensoría de los Habitantes y en la sección especializada de Ombudsnet, página del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para ser consultados en cualquier momento.

Además, en este foro, se han impulsado distintos proyectos de trabajo en distintas materias de derechos humanos, tales como: Derechos de las mujeres, Medio ambiente, Observatorio electoral, migrantes, niñez y adolescencia, poblaciones indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, etc., temas de vital importancia en nuestros países y en los cuales hemos trabajado conjuntamente desarrollando distintas estrategias de cooperación e información recíproca. Todo esto evidencia el trabajo conjunto y coordinado que se

ha propiciado con el resto de los países del área y gracias a la cooperación externa que recibimos y a la invaluable ayuda que proporciona (desde el manejo de los fondos y hasta los detalles logísticos) el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como Secretaría Técnica del Consejo.

Relaciones CCPDH y CAROA

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), busca incidir en la formulación, control y evaluación de políticas públicas en la región que afecten o se relacionen con el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. De tal forma, ha propiciado el fortalecimiento de lazos de cooperación y trabajo con la Asociación Caribeña de Ombudsmen (CAROA)², en razón de que este organismo, tiene el mandato de apoyar y fortalecer a las oficinas de Ombudsmen de los países caribeños y promover la discusión sobre temas de interés para el trabajo que realizan. En tal sentido, el interés del Consejo ha sido acercar y estrechar los lazos de cooperación entre ambas asociaciones de derechos humanos, con el fin de propiciar el trabajo conjunto y de extenderlo aún más, recordando en todo momento la importancia de la interconexión y la expansión de las fronteras en el mundo actual, inmerso en la vorágine de la globalización y de la que queremos hacer parte a los derechos humanos.

Como corolario de lo anterior, valga decir que en el Plan Operativo propuesto por la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y aprobado de manera unánime por el CCPDH, se establece dentro del Eje de trabajo IV el “Fortalecimiento del Consejo Centroamericano como actor regional e internacional” y se destaca “la interacción del CCPDH con CAROA” reiterando la importancia de mantener, a través de la presidencia del CCPDH y su Secretaría Técnica (el IIDH), una permanente comunicación con los miembros de CAROA.

En el marco de las prioridades establecidas por el CCPDH, en enero de 2007, se realizó el I Encuentro Conjunto entre el CCPDH y CAROA en la que ambas redes regionales aprobaron la constitución de un “Foro Conjunto” que les ha permitido un mayor grado de cooperación, intercambio de experiencias, el ejercicio de acciones conjuntas en temas de interés, así como el enriquecimiento y apoyo mutuo en el desarrollo de sus actividades.

Para dar seguimiento a las acciones conjuntas, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica como presidenta del CCPDH y el Presidente de CAROA, han convocado al II Encuentro del CCPDH y CAROA, actividad que tendrá lugar en Jamaica del 18 al 20 de junio 2008 y donde se discutirán los temas que ambas redes han definido como prioritarios: a) buen gobierno, b) medio ambiente, c) educación, d) salud, e) implementación de buenas prácticas a través del intercambio de funcionarios, f) investigación y g) capacitación en mecanismos de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos.

Cabe destacar que son pocas las iniciativas de la región centroamericana donde se crean mecanismos de acercamiento permanente con la región Caribeña de habla inglesa. La relación iniciada ha permitido un enriquecimiento mutuo y un intercambio de experiencias, fortaleciendo con ello, el mandato de defensa y promoción de los derechos humanos en ambas regiones, y que sin duda fortalecerá los esfuerzos de nuestro país en su presencia a nivel internacional.

Proyectos a futuro: apuesta por la formación y la educación en derechos humanos.

Uno de los ejes esenciales de la presente gestión ha sido el tema de la educación en derechos humanos. A la fecha, como señalamos con detalle en otra sección de este informe, hemos obtenido fondos de cooperación internacional que han servido (y lo hacen en la actualidad) para invertir en nuevas formas de educar a las personas menores de edad en materia de derechos humanos, sumadas a las capacitaciones que hace la Defensoría de los Habitantes a distintos sectores de la población, tanto a nivel institucional como comunal.

De tal forma, en los próximos días, por ejemplo, estaremos presentando para consideración del gobierno español (gracias al convenio que se logró con la Universidad de Alcalá de Henares, así como de la Agencia Española de Cooperación Internacional), un proyecto de cooperación, que pretende la construcción de un Centro de Formación en derechos humanos, desde el cual nuestra institución pueda compartir y divulgar el trabajo y sobre todo la experiencia en distintas temáticas propias de los derechos humanos, de modo que pongamos al servicio de las y los habitantes, los insumos que hemos adquirido en estos quince años de vida institucional. Así, lograríamos divulgar la doctrina de los derechos humanos, educar y actualizar aún más a la población, mediante cursos cortos, capacitaciones, talleres, etc., que versen sobre temas específicos y novedosos dentro del dinámico mundo de los derechos humanos.

² *Caribbean Ombudsman Association (CAROA)*, integrada por Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, el Territorio de Ultramar Británico de las Islas Caimán y Bermuda, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las Islas de Curaçao.

En ese mismo sentido, ante la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, se organizó un taller intensivo con todo el personal de la Defensoría, contándose con la presencia del renombrado Catedrático de Derecho Administrativo, Dr. Miguel Sánchez Morón, de la Universidad de Alcalá, España, por espacio de cuatro días en el mes de noviembre, así como su acompañamiento en una inspección en la Zona Norte y en el Refugio de Vida Silvestre Ostional, con el fin de obtener su criterio como experto jurista ambiental³ y de gestión de espacios naturales protegidos, a propósito de una temática que ocupa a la Defensoría.

³ Al Profesor Sánchez Morón se le encargó diversas capacitaciones para la Reina de España en materia ambiental.

CAPITULO IV

Gestión Administrativa Institucional

Dirección Administrativa

Como parte coadyuvante de la actividad sustantiva de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección Administrativa, además de las labores ordinarias en cada uno de los cinco Departamentos que la conforman (Recursos Humanos, Informática, Financiero Contable, Archivo, Correspondencia y Biblioteca y Proveeduría y Servicios Generales), se considera importante destacar las siguientes actividades:

Inicio de la construcción de dos aulas de capacitación, con un área de 171 metros cuadrados, un costo de aproximadamente \$40 millones sin incluir reajustes de precios y un plazo de ejecución de 10 semanas. Dicha construcción tiene la característica de estar dividida por una pared o puerta corrediza que al accionarla permitirá llevar a cabo capacitaciones hasta para 120 personas. Cabe destacar que esta construcción fue diseñada por la Dirección de Edificaciones Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y está siendo supervisada por ellos mismos. También se recibió la colaboración de esa Dirección en la elaboración de planos, especificaciones técnicas y presupuesto de la obra, lo cual ha implicado para la Institución un ahorro aproximado al 15% del costo del proyecto.

Apertura de la Sede Regional de la Defensoría en Puntarenas durante el mes de noviembre del 2007, la cual está situada al costado norte del Liceo José Martí. Desde el punto de vista administrativo significó un esfuerzo importante la identificación y alquiler del local donde se ubicará la oficina, así como el equipamiento, seguridad, limpieza, comunicaciones, etc., necesarios para el funcionamiento de la misma. Se agradece la colaboración de la Alcaldesa de la Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas por el apoyo recibido en estas gestiones y por la autorización para guardar el vehículo de la Defensoría en las instalaciones de la Municipalidad.

Apertura de la Sede Regional de la Defensoría en Ciudad Neilly durante el mes de febrero del 2008. Dicha sede se ubica 50 metros al norte de la esquina noroeste del parque de la ciudad.

Después de 14 años de labores, se hizo necesario cambiar los equipos del comedor de la Institución (refrigeradora, microondas, mesas y sillas). Además, este espacio donde se ubica el comedor, es utilizado para reuniones y exposiciones, en donde se requiere hacer presentaciones proyectadas, por lo que se hizo necesario la instalación de cortinas para oscurecer la zona.

Es importante señalar la colaboración recibida del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en la limpieza de los tanques de captación de aguas de la Defensoría, la cual se realizó de una manera ágil y oportuna.

Como consecuencia del rompimiento en algunas partes de la tubería del Sistema Contra Incendios, se ha detectado que este sistema no fue construido conforme se indicaba en planos y demás especificaciones de la licitación, por lo que estimamos que se trata de un vicio oculto, según se establece en la Ley y Reglamento de la Contratación Administrativa. El caso se puso en manos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría para que se realicen los trámites legales que correspondan y se restaure el sistema contra incendios.

Dado el impedimento presupuestario para la construcción de un área para archivo de documentos de conservación permanente, nos vimos en la necesidad de contratar los servicios de una empresa de guarda documentos, lo cual consideramos que a mediano plazo será muy oneroso para la institución. Por esta razón, llamamos a la reflexión sobre la necesidad de dotar a la Defensoría de los recursos suficientes para realizar las inversiones de capital que eviten el encarecimiento de la operatividad de la misma.

Con el propósito de facilitar la comunicación e integrar los servicios administrativos en la comunidad de funcionarios de la Defensoría, el Departamento de Informática ha desarrollado las siguientes funcionalidades durante este período:

- **Estabilidad del personal.** Al inicio de la presente administración se fijaron dos grandes objetivos de trabajo: la educación en defensa de los derechos y el mejoramiento de las condiciones internas de trabajo como requisito para optimizar los resultados del recurso humano con que cuenta institución. En este sentido, se ha logrado mejorar la estabilidad laboral en un 17% al otorgar el nombramiento en propiedad de un importante grupo de funcionarios que se encontraban con nombramientos interinos. Adicionalmente, y como parte de los esfuerzos en motivación del personal, la carrera administrativa o promoción interna ha permitido que un 14% del personal se encuentre actualmente ascendido, contribuyendo a estimular el recurso más valioso con el que cuenta esta institución que es el personal y su mística de trabajo.

- **Control de Vacaciones:** Es una aplicación totalmente automatizada para llevar a cabo todo el trámite de vacaciones. Los funcionarios tienen a su disposición el estado actual de sus vacaciones y desde allí pueden realizar una solicitud. El sistema está previsto para que esta solicitud sea tramitada totalmente en forma electrónica, de modo que mediante un flujo de trabajo, la jefatura da la aprobación de las vacaciones y Recursos Humanos aplica electrónicamente la solicitud a los saldos. Por medio de la aplicación se puede obtener todo tipo de reportes que se requieran, a partir de los datos contenidos y todo movimiento que se haga queda debidamente registrado en las bitácoras. La aplicación está terminada y con los datos al día, solo queda la decisión de Recursos Humanos de ponerlo a disposición de todos los funcionarios.

- **Agenda Institucional:** Se ha elaborado una agenda electrónica de acceso público, donde cada Área/funcionario puede publicar las actividades que se tengan programadas.

- **Citas Médicas:** Se ha desarrollado una aplicación como una facilidad para que los funcionarios soliciten sus citas médicas. Esta aplicación es accesada por el médico de empresa, quien a través de ella, sabe las atenciones que tiene programadas para cada día.

- **Control de Oficios:** Se ha diseñado para cada área una aplicación para llevar el control de los oficios que se generan y un registro donde se especifica la información general de esos documentos.

- **Traslado de Documentos:** Se ha elaborado para el Despacho una aplicación para el traslado de los documentos externos que ingresan al Despacho, como herramienta para documentar esos ingresos y las acciones a seguir.

- **Base de Datos de Jurídicos:** Se ha trabajado con la Dirección de Asuntos Jurídicos en la elaboración de una Base de Datos para recopilar el trabajo que se realiza en esa área. Así, se tiene el registro de expedientes, leyes, convenios, criterios jurídicos emitidos, etc.

- **Solicitudes de Trabajo:** Se ha trabajado con Servicios Generales en la elaboración de una Base de Datos para recibir y tramitar solicitudes de servicio por parte de las áreas..

- **Libro de Visitas:** Se ha trabajado con la Biblioteca en la elaboración de una Base de Datos para recopilar los servicios ofrecidos a las personas internas y externas que visitan la biblioteca y reciben un servicio de ella.

Actualmente se está trabajando en:

- **Control de Presupuesto:** Se está desarrollando en Lotus Domino, la nueva aplicación de Presupuesto donde se lleva el Control de la Ejecución Presupuestaria. Con esta aplicación, toda persona que lo requiera tendrá acceso a dicha información.

- **Registro de Proveedores:** Se está elaborando en Lotus Domino, la base de datos del registro de proveedores.

- **Control de Solicitudes de Compra:** Se está elaborando en Lotus Domino, la base de datos de un control de solicitudes de compra. Con esta aplicación, cada área hará sus solicitudes electrónicamente y allí mismo, tanto el Departamento Financiero como el Departamento de Proveeduría, llevarán a cabo todas las gestiones relacionadas con esa compra.

Análisis de Proyecto de Presupuesto de la Defensoría de los Habitantes para 2009

El Ministerio de Hacienda, mediante Decreto Ejecutivo No. 34404-H del 19 de marzo del 2008, comunica que el máximo de incremento de gasto sobre el presupuesto del 2008 que las Instituciones Públicas pueden aumentar para el 2009 es del 6%. Esta disposición es reiterada mediante oficio DGPN-1085-2008 del 21 de abril, que se refiere a las Directrices Técnicas y Metodológicas para la elaboración del Proyecto de Presupuesto del 2009; las cuales contienen información relevante y detallada sobre los incrementos por aplicar en recursos humanos por costo de vida, y que corresponden a: 5% para el segundo semestre del 2008, 4% para el primer semestre del 2009 y 3% para el segundo semestre del 2009 con un crecimiento anualizado para el 2009 de 10.838%

El presupuesto de referencia al cual se le aplica el crecimiento en la Defensoría de los Habitantes, es de ¢2,351.8 Millones, el 6% de crecimiento es ¢141.11 Millones; para un global de ¢2,492.9 Millones. Una revisión de la estructura del presupuesto del 2008 sin superávit, muestra que el 86.6% corresponde a recursos humanos, esta situación se agudiza para el 2009 donde los requerimientos implicarían un 93.20% del total del presupuesto autorizado por el Ministerio de Hacienda. Esta consecuencia tiene como causa lo siguiente:

El gasto real en comparación con lo proyectado y autorizado por Hacienda del costo de vida utilizado para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del 2008, provoca una disminución presupuestaria real sobre el Anteproyecto para el 2009, según se muestra seguidamente:

Incremento por Costo de Vida en Recursos Humanos para 2008		
Período	Autorizado por Hacienda %	Real %
I Semestre 2007	4.0	5.0
I Semestre 2008	3.0	5.88
II Semestre 2008	3.0	5.0
Incremento anualizado	8.73	13.95

De lo anterior se percibe un déficit de 5.22% sobre los recursos humanos que tiene efecto sobre la necesidad de recursos para el 2009, y que serían absorbidos por el crecimiento total autorizado para ese mismo período.

Otro aspecto que influye en los costos del recurso humano para la determinación del monto para Remuneraciones en el Anteproyecto para el 2009, es el incremento vegetativo generado por el aumento en la cantidad de años de servicio (anualidades), en los puntos por Carrera Profesional y el costo de vida proyectado por Hacienda para el 2009, que sumados al desfase indicado en punto anterior tiene un efecto final de crecimiento con respecto al período anterior del

14.07%. dejando un remanente de ¢170.67 Millones para gastos operativos en el 2009.

Con este remanente de ¢170.67 millones, no es factible atender la totalidad de las obligaciones básicas de la Institución, para lo cual señalamos algunos de ellas:

Alquiler de Oficinas Regionales	¢ 9.700.000,00
Agua	¢ 4.800.000,
Luz	¢ 22.790.000,00
Teléfonos	¢ 30.000.000,00
Correos y Telégrafos	¢ 4.800.000,00
Servicios Generales (Limpieza y Seguridad)	¢ 70.000.000,00
Seguros	¢ 20.000.000,00
Deducibles	¢ 2.200.000,00
Combustibles	¢ 15.000.000,00
Tintas, Pinturas y Diluyentes	¢ 9.540.000,00
Productos de Papel y Cartón	¢ 10.335.000,00
Sumatoria de las obligaciones citadas	¢199.165.000,00

Unido a lo anterior, se requiere de recursos para capacitación, actividades protocolarias y sociales, de mantenimiento, las transferencias a CONARE, y la UCR, publicaciones, impresión y encuadernación, viáticos, transportes y toda una serie de gastos para la operación normal de la Institución.

Con respecto a los gastos operativos requeridos por la Institución para el 2009, incluyendo algunos pocos gastos en inversión de capital, se tendría un faltante de aproximadamente ¢275 millones.

En resumen y en lo que interesa, se concluye de este análisis que para el año 2010 y siguientes la Defensoría enfrentará serios problemas presupuestarios debido a que los recursos destinados a gastos de operación e inversión serían exiguos, y ello incidiría en la óptima prestación de los servicios. Además, esto impediría la ejecución de nuevos proyectos de defensa y promoción de derechos.

- Seguidamente se muestra el Balance General de la Defensoría al 30 de abril del 2008.

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
BALANCE GENERAL			
AL 30 DE ABRIL DEL 2008			
ACTIVOS			
ACTIVO CIRCULANTE			
CAJA Y BANCOS		8,903,339.88	
CUENTAS POR COBRAR		3,346,113.29	
TESORERIA NACIONAL CAJA UNICA PROG		21,519,899.28	
FONDO DEUDA EXTERNA CAPTACION EN \$		19,916,800.00	
FONDO CAJA UNICA CAPTACION EN \$ PROG. 806		46,617,760.00	
EXISTENCIAS EN BODEGA		22,529,648.42	
ESTIMACION PARA CUENTAS INCOBRABLES		-1,929,771.35	
TOTAL ACTIVO CIRCULANTE			120,903,789.52
ACTIVO FIJO			
MAQUINARIA Y EQUIPO		252,447,589.94	
EDIFICIO DE LA DHR		421,731,437.12	
TERRENOS		147,000,000.00	
TOTAL ACTIVO FIJO			821,179,027.06
DEPRECIACION ACUMULADA			-173,395,236.42
OTROS ACTIVOS			
DEPOSITOS POR DERECHO		1,558,310.00	
PROGRAMAS DE COMPUTO (LICENCIAS)		32,701,533.85	
TOTAL OTROS ACTIVOS			34,259,843.85
TOTAL ACTIVO			802,947,424.01
PASIVO Y ERARIO			
PASIVO CIRCULANTE			
INGRESOS DIFERIDOS POR DONACIONES		48,174,518.14	
OTRAS CUENTAS POR PAGAR		2,424,877.15	
TOTAL PASIVO CIRCULANTE			50,599,395.29
OTROS PASIVOS		3,360,000.00	
TOTAL OTROS PASIVOS			3,360,000.00
TOTAL PASIVO			53,959,395.29

Dirección de Planificación Institucional

1. El Buen Gobierno: hacia una cultura de calidad y eficacia en la atención de las y los habitantes.

Tal y como se ha venido diciendo a lo largo de este Informe Anual, sabemos que los entes de control deben, de acuerdo con su naturaleza, ser los que con sus actuaciones establezcan el modelo de gestión a seguir por parte de las entidades del sector público. Su trabajo interno debe sustentarse en actuaciones que sean eficientes, eficaces, de calidad y transparentes en su desempeño institucional, de manera que, los niveles de respuesta que genera en su dinámica cotidiana sean los parámetros que utilizan cuando controlan externamente a las diferentes instituciones. Esta premisa sustenta el trabajo cotidiano de la Defensoría de los Habitantes y es el estándar que se persigue bajo el enfoque del Buen Gobierno.

El primer paso en esa dirección, parte del reconocimiento explícito de la necesidad de mejorar como servidores(as) públicos(as) y de comprender que las y los habitantes son la razón de ser y existir de la institución. El segundo paso, se produce cuando se expresa la voluntad de iniciar un camino hacia el deber de brindar una atención guiada por los principios del Buen Gobierno y la Gobernanza¹.

El concepto de Buen Gobierno, implica la transparencia, estar abiertos al examen público y no sólo a aquello sobre lo que se quiere informar; no es antojadizo ni selectivo. Implica verdadera responsabilidad y rendición de cuentas, es decir, responder por nuestros actos ya sea en la ejecución de las funciones designadas, de las acciones y en el uso, destino y custodia del erario público con eficiencia y eficacia. Se trata de hacer las cosas bien y que la consecuencia de estas acciones sean los resultados positivos que permitan avanzar en la mejora de la calidad de vida de la población. En suma, hacer un buen uso de los recursos de modo que resuelven la necesidad concreta.

Bajo las anteriores premisas, la Defensoría de los Habitantes crea la Dirección de Planificación Institucional para desarrollar en el nivel interno un proceso que busca en forma permanente establecer una cultura de planificación y rendición de cuentas del trabajo que realiza. Se busca con su creación crear las bases para:

“(...) avanzar hacia prácticas más eficientes y eficaces del trabajo institucional, tendientes a generar niveles de respuesta más cercanos a las necesidades de los habitantes, requiere de la constante evaluación de la forma en cómo éstas se brindan”².

El establecimiento de la Dirección de Planificación Institucional permite contar con un ente técnico-asesor que tiene como misión:

“Promover y coordinar la planificación global de la Institución mediante la elaboración de los planes de desarrollo de la Defensoría de los Habitantes, de tal forma que se cumpla de manera (...) eficiente los requerimientos de los habitantes en procura de una solución real y efectiva de sus problemas”³.

Como se desprende de lo anterior, con la creación de esa Unidad Técnica, la Defensoría de los Habitantes busca una visión integral y sistemática de la planeación estratégica para que la gestión institucional sea más eficiente y eficaz, a partir de la formulación y articulación de estrategias y políticas institucionales que guíen su accionar. Con esta decisión se establece la importancia de entender que la planificación adecuada de su gestión no sólo mejorará su accionar interno, sino que -a partir de ello lo realmente relevante- podrá generar metodologías y estrategias de trabajo que buscan agilizar el quehacer institucional en aras de ir avanzando hacia un enfoque de protección de dere-

¹ Entendida esta como eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado.

² Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2003.

³ Acuerdo N° 687-DH del 2 de octubre de 2002. Creación de la Dirección de Planificación Institucional de la Defensoría de los Habitantes.

chos humanos bajo los principios del Buen Gobierno, sean los pilares que impulsen el trabajo institucional.

2. Compromisos con la rendición de cuentas y una gestión de oportunidad: pilares del Buen Gobierno

Desde la perspectiva de la Institución, por su propio mandato y por la forma en cómo ejerce su magistratura de influencia, una gestión sustentada en los principios del Buen Gobierno es consustancial a su existencia; de tal forma, en estos últimos tiempos, la Defensoría ha desarrollado una serie de estrategias y métodos de trabajo que buscan una constante mejora en sus procesos y procedimientos bajo este enfoque.

a) Construyendo oportunidades de mejora a partir de un modelo participativo.

La necesidad e importancia de revisar las estrategias de protección de los derechos humanos, así como realizar mejoras en los procesos de trabajo con el objetivo de optimizar el ejercicio de la tutela de los derechos e intereses de los y las habitantes, así como el fomento en el desarrollo de sus capacidades de defensa frente a las acciones y omisiones del sector público mediante la educación y promoción de los derechos, ha hecho que la Defensoría haya realizado una serie de procesos tendientes a que sus diferentes formas de intervención traigan aparejadas, no sólo respuestas oportunas por parte de los entes denunciados, sino también que la intervención que se hace, tenga altos niveles de eficiencia y efectividad.

La construcción del proceso de mejora institucional, dio inicio con la creación de la Comisión de Modernización Institucional en el 2004, la cual tuvo como cometido: *“Diseñar y facilitar una propuesta de reflexión participativa para el mejoramiento de la organización institucional”*. Su conformación tenía la particularidad que en ella participan tanto profesionales de las distintas unidades de la institución como directores de la misma, procurando un balance en torno a los aspectos que se consideraba debían orientar el quehacer de la Defensoría y en cuáles de ellos se debía mejorar.

Este equipo de trabajo creó y sentó las bases para la ejecución de una serie de talleres de planificación participativa, lo cual permitió generar un proceso de identificación de propósitos y estrategias generales, que facilitaron identificar los problemas y aciertos institucionales. Una vez hecho esto, se estableció un plan de acción para solventarlos y fortalecerlos, respectivamente, con el objeto de mejorar la labor institucional en todos sus ámbitos de acción.

La posibilidad de discutir de forma participativa sobre los errores y tinos institucionales y construir de forma conjunta un modelo de organización, facilitó la formulación de postulados fundamentales, a saber: misión, visión, filosofía orientadora, imagen tangible, propósito, objetivos y valores. Adicionalmente, se realizó un análisis FODA y se plantearon a partir de sus hallazgos, una serie de factores claves de éxito⁴, lo cual permitió identificar aquellos aspectos que desde la visión de los y las funcionarios(as) son fundamentales para mejorar el trabajo y que son de suma importancia para que la gestión alcance altos niveles de impacto en el ámbito nacional.

Lo más relevante de este proceso, fue la elaboración de una propuesta de mejora del trabajo con la participación de todos(as) los(as) funcionarios(as), independientemente de las labores que cada quien lleva a cabo, que sirvió de base para la toma de decisiones.

Luego de contar con un marco estratégico, se plantearon las bases de un proceso de planificación en su fase operativa, mediante la elaboración de planes anuales de trabajo a nivel de las diferentes direcciones y áreas de la institución. Por ser una forma de trabajo nueva, se buscó que esta construcción de planes generaran, la planificación del trabajo anual y que se convirtieran en espacios de discusión crítica, en torno a los objetivos fundamentales de cada una de las dependencias de la Defensoría, con el fin de armonizar conceptos y estrategias.

Esta nueva forma de organizar el trabajo institucional, permitió pasar de un esquema de definición de prioridades institucionales verticales, a uno de características horizontales. Este ejercicio también permitió obtener dos resultados de corto plazo; en el ámbito de la defensa y promoción de derechos humanos, cada una de las unidades tuvo la oportunidad de realizar una evaluación de su labor y poner en prospectiva el trabajo que realizan; y respecto del impacto, revisar su accionar y evaluar los resultados que se estaban obteniendo a partir de sus acciones. Luego, a partir de estas últimas, planificar áreas de intervención prioritarias por un período de tiempo determinado, no sólo se centradas en el trabajo de resolución de casos individuales, sino en los problemas de índole estructural que deben ser abordados para generar mayores niveles de impacto y eficacia, en el accionar institucional de forma ágil y oportuna.

b) Control Interno: una herramienta para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas.

⁴ Representan los aspectos determinantes en los cuales si se obtienen resultados satisfactorios se asegura el desempeño satisfactorio de la organización.

Resultado de las modificaciones en el marco legal en materia de presupuestos públicos y de control interno, se emprendieron esfuerzos para vincular, la planificación del trabajo institucional con el uso eficiente de los recursos que le son asignados a la institución, bajo un enfoque de gerencia pública. Bajo esta perspectiva, se considera el presupuesto como uno de los instrumentos orientado a resultados de la gestión pública y por lo tanto, ligado a los fundamentos teóricos del Buen Gobierno.

La responsabilidad del proceso del Sistema Institucional de Control Interno, recayó sobre la Dirección de Planificación Institucional, la cual lo coordina y dirige. El diseño del Sistema de Control Interno se ha apegado a lo establecido en la ley y para ello, se ha procedido a la elaboración de un plan y una estrategia para instaurarlo. La realización de dichas tareas, permitió por un lado, identificar aspectos débiles respecto de los sistemas de control interno, los cuales se usaron como diagnósticos para generar mejoras de los procesos de trabajo internos; y por el otro, dichos resultados sirvieron de base en la formulación, desarrollo y control tanto del plan estratégico, como de los planes anuales de trabajo.

Esta etapa, ha sido retroalimentada por las diferentes autoevaluaciones que se han aplicado a distintos procesos de trabajo, que han ido desde el sistema de correspondencia, hasta actividades propias de las tareas de defensa de derechos. Las características de la institución, así como la experiencia adquirida en esas autoevaluaciones han permitido visualizar las particularidades propias de la especificidad institucional dentro del proceso auto evaluativo y establecer estándares mínimos de control interno, como una herramienta que permita crear las condiciones de una correcta rendición de cuentas dentro de un enfoque de responsabilidad individual e institucional de las tareas que se desarrollan.

Bajo esta premisa, tres han sido los componentes que han tomado relevancia para que el control interno provea las condiciones a una institución que persigue, de forma constante, ajustarse a los principios del Buen Gobierno:

- i- Ambiente de Control, el cual ha permitido establecer una serie de ideas rectoras y valores institucionales que se han convertido en la guía del desempeño individual e institucional; y a la vez, se han sentado las bases para desarrollar estrategias de desarrollo y gestión del recurso humano, lo cual se ha evidenciado en el interés de la presente gestión en procurar la estabi-

lidad de aquellos(as) funcionarios(as), que han mantenido por largo tiempo condiciones de interinazgo en sus nombramientos dentro de la institución, para que las tareas que realizan se encuentren en concordancia con las establecidas en el manual de puestos respectivo.

Asimismo, se están realizando esfuerzos para propiciar la capacitación y el remozamiento del conocimiento en diferentes áreas de los derechos humanos, como una forma de incentivar el desarrollo del talento humano que posee la Defensoría. Aspecto, especialmente importante en el contexto de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo.⁵

- ii- Como se ha mencionado, los procesos de planificación tienen sentido siempre y cuando, se establezcan una serie de políticas y directrices orientadas al establecimiento de una cultura de rendición de cuentas, en cuanto a la gestión y más importante aún, en torno al impacto de cada una de las intervenciones, ya que el reflejo de la importancia de la injerencia institucional, se verá con la satisfacción de la o el o la habitante, al resolver positivamente su pretensión, o bien, al brindarle la mejor asesoría posible, según las competencias que la ley otorga a la Defensoría de los Habitantes. Para lograr este objetivo, se realizan –trimestralmente- evaluaciones en el tema de casuística,⁶ lo cual ha permi-

5 Con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, en el mes de enero del 2008, las y los profesionales de la Defensoría se capacitaron en varias actividades, entre las que destacan el Seminario Implicaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la Defensa de los Derechos Humanos y la Labor de la Defensoría de los Habitantes de la República; realizado en la Defensoría de los Habitantes en el mes de diciembre del 2007. Asimismo, asistieron las y los funcionarios de la Defensoría al Ciclo de Conferencias sobre el nuevo Proceso Contencioso Administrativo, promovido por la Procuraduría General de la República en agosto del 2007. De igual forma se asistió al Ciclo de charlas sobre el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, impartidas por la Escuela Judicial en las instalaciones del Tribunal Supremo de Elecciones en octubre de 2007, y al Seminario Internacional sobre el nuevo Código realizado por el Poder Judicial, ASCODA, y la Fundación Konrad Adenauer en noviembre del 2007.

6 Análisis a nivel de cada Dirección de los expedientes con los y las funcionarios(as) para valorar el progreso y las dificultades y establecer estrategias de resolución más coordinadas, integrales, eficientes y eficaces.

tido mejorar los tiempos de respuesta tal y como se comentará luego.

- iii- La valuación de riesgos, permite generar alertas tempranas en torno a la probable desviación de los objetivos y metas trazadas en los procesos de planificación y en el seguimiento de las estrategias establecidas. La valuación de riesgos, se ha realizado mediante diversas estrategias de abordaje establecidas a la hora de elaborar los mecanismos de evaluación de los planes operativos y estratégicos, los cuales están ligados a las políticas y lineamientos Institucionales señalados en la metodología de planificación que sirve de base para su construcción.

La valuación se materializa mediante Indicadores⁷ de Gestión Institucional, los cuales si son diseñados de la forma correcta, se constituyen en instrumentos que están permitiendo monitorear el comportamiento de las metas y objetivos establecidos. De esta manera, se cuenta con mejores herramientas para analizar los acontecimientos en el momento. Buscan brindar señales del trabajo institucional y realizar acciones correctivas sobre la marcha, más que establecer las causas del no cumplimiento de compromisos adquiridos. Es decir, tienen una tarea preventiva más que correctiva.

Dentro de la valuación de riesgos es imprescindible contar con una Política Institucional de Riesgos, la cual se ha concretado mediante la elaboración de una propuesta para la creación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos y que busca sentar los cimientos para vincular aspectos claves de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, en el desempeño de las tareas institucionales.

Este período ha sido prolífico en análisis de la realidad institucional y ha permitido identificar las posibilidades de mejora del trabajo diario y además, delinear las grandes directrices que guían el trabajo de la

Defensoría de los Habitantes. La rendición de cuentas y la transparencia que se está llevando a cabo mediante el control interno, es un proceso necesario -más no suficiente- para establecer la forma en que en el nivel institucional se enfrentan los nuevos retos del devenir diario y que demanda la sociedad costarricense a la Defensoría, en su rol dentro de la protección y promoción de los derechos humanos.

Los procesos de mejora en los que se encuentra inmersa la institución, no tienen un punto de llegada. Reconocer la necesidad del cambio, implica que el mejoramiento es una constante en la gestión. La construcción del modelo de Defensoría de los Habitantes, se realiza todos los días y es un proceso que busca maximizar las potencialidades de desarrollo y crecimiento institucional.

3. La construcción del Buen Gobierno: un trayecto que se recorre día a día...

La creación de la Defensoría de los Habitantes potenció la importancia del Buen Gobierno en la actuación del Estado y a la vez les permitió a los y las habitantes, contar con una institución aliada en esa construcción; la cual se debe concebir como un proceso dinámico y de revisión permanente, de forma que la actuación institucional permita estar armonizada con las pretensiones de los y las habitantes y que coadyuve mediante sus intervenciones, a que el funcionamiento del sector público se acerque cada vez más al Buen Gobierno.

Para lograr lo anterior, se requiere que en la formulación de sus políticas institucionales, acciones estratégicas y actividades operativas, se vayan vislumbrando los diferentes escenarios que debe recorrer. Este esfuerzo institucional permite abordar el futuro desde una lectura dinámica y constante, que marcará los derroteros en pro de la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes del país. Para ello, se han establecido cuatro políticas que guían la gestión institucional y constituyen la plataforma para la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes:

- i) Se satisfacen oportunamente las demandas y expectativas de las y los habitantes y del sector público.
- ii) Procesos internos eficientes y eficaces, con criterios uniformes para su ejecución.
- iii) La gestión y desarrollo del talento humano, genera un clima laboral adecuado y un personal motivado.

⁷ Se debe entender por indicadores una serie de variables que de forma simple buscan medir y comunicar acontecimientos complejos o tendencias y que son apropiados para comprender qué está sucediendo y cuáles son los grados de avance que se están obteniendo de acuerdo con la programación establecida.

iv) Predomina la comunicación coherente y clara a lo interno y externo.

Estas políticas orientarán todo el accionar institucional y se articularán diferentes espacios de incidencia. El compromiso con el o la habitante, la importancia de contar con una dinámica interna de trabajo eficiente, la necesidad de tener presente y de valorar como corresponde el principal activo institucional que son las personas que en ella trabajan; y por último -no menos importante- la relevancia de contar con canales de comunicación que permitan informar de forma clara y adecuada, tanto a lo interno como a lo externo, sobre el accionar de la Defensoría de los Habitantes, marcan la ruta a seguir.

a) El camino recorrido: mejorando los tiempos de respuesta.

A partir del establecimiento de los ejes que guían el desempeño institucional, uno de ellos ha sido pilar en la presente gestión: la importancia de que los procesos de trabajo permitan brindar una respuesta ágil, oportuna y eficaz a la pretensión de las personas que acuden a solicitar la intervención de la Defensoría.

Los pasos que se han dado en esa dirección, iniciaron con la gestión actual, cuando se determinó que evaluar el trabajo de la Defensoría únicamente a partir de las consultas recibidas y de los expedientes cerrados, ocultaba una porción importante y quizá la más sustantiva, del trabajo real que se efectúa. Teniendo presente que la dinámica institucional es determinada por la demanda constante de intervenciones, se visualizó que muchas de ellas no se atendían de forma exclusiva con la formulación de expedientes, por cuanto no se centraban en un solo tipo de hecho denunciado o a una única forma de intervención. Más bien, las Solicitudes de Intervención que forman parte de la demanda por parte de los y las habitantes son de múltiples hechos y de diferentes tipos.

El reconocimiento institucional de la diversidad de las Solicitudes de Intervención, planteó el reto de generar una capacidad de respuesta oportuna y eficaz, pues en la mayoría de los casos, la pretensión de los y las habitantes que acuden a la Defensoría, lo hacen con el fin de que se defiendan sus derechos.

En aras de ser consecuentes con la política establecida, se dio inicio a una serie de cambios en procura de garantizar la celeridad, informalidad y sumariedad de las formas de intervención, en aras de que el servicio que se presta cuente con una dinámica interna eficiente y eficaz, que atienda la demanda y satisfaga, en la medida de lo posible, las pretensiones de los y las habitantes.

Para lograrlo se han definido tres grandes áreas de acción institucional:

i) Macroproceso de Protección de Derechos

El proceso de revisión de las formas de trabajo, se encuentra en fase de definición de una nueva estructura de trabajo a partir de la elaboración del “*Macroproceso de Protección de Derechos*”.

La definición y construcción de las diferentes formas de intervención ha sido un proceso lento y de constante revisión, donde han participado las distintas instancias involucradas en la actividad sustantiva de la Defensoría. El establecimiento tan sólo del término macroproceso es un reconocimiento de que existen una serie de procesos, que de forma separada, coadyuvan en el cumplimiento del mandato institucional y que coordinan entre ellos de forma ordenada, generando un valor agregado en la intervención institucional.

Con el establecimiento del Macroproceso de Protección de Derechos, inicia por un lado, el ordenamiento institucional en las estrategias de defensa y protección de los derechos e intereses de los y las habitantes -mediante instrumentos para que las intervenciones sean más ágiles, oportunas y que permitan aumentar la efectividad de las mismas-; y por el otro, establecer intervenciones temáticas por área y crear mecanismos de coordinación entre ellas y entre las oficinas regionales, como una forma de ampliar el alcance de las intervenciones mediante acciones que privilegien en el nivel estructural, los macroimpactos tanto sectoriales como regionales, a través de acciones concertadas.

ii) Mora y estructura de investigaciones abiertas.

Cuando la presente gestión asumió sus funciones, se encontró con que del total de las investigaciones que se tramitaban en ese momento, cerca de un 55% mostraban más de un año de haber sido abiertas; y además, que

existían cerca de 100 investigaciones que se encontraban entre los años 1996 y 2000.

Esta situación requirió de un análisis de las causas y los efectos de dicha dilación, así como el establecimiento de una estrategia que permitiera disminuir los tiempos de respuesta a los y las habitantes.

Como resultado de lo anterior se estableció, entre otros aspectos, la necesidad de replantear la forma en cómo se evaluaban los grados de avance en materia de las investigaciones que se realizaban en ese momento, así como la necesidad de revisar el estado de cada uno de los expedientes en su fase de investigación.

Se buscaba con la nueva estrategia de trabajo, no sólo acortar los tiempos de respuesta y conclusión de las investigaciones, sino también mejorar la efectividad y calidad de las intervenciones. Para lograrlo, se realizó un análisis del estado de todas y cada una las investigaciones por Dirección de Defensa. Este proceso contó con la colaboración activa de cada uno(a) de los(as) profesionales responsables y se establecieron, de forma conjunta, una serie de objetivos y compromisos en la atención prioritaria de aquellas investigaciones con un período de antigüedad mayor.

Esta mecánica de trabajo, revisión conjunta de las debilidades y establecimiento de metas de trabajo consensuadas entre las instancias involucradas ha permitido la disminución del circulante de investigaciones con más de un año de abiertas, hasta representar tan sólo un 20% del total de investigaciones abiertas al 31 de diciembre del 2007. Este logro, es el resultado de un trabajo intenso a lo

interno de las Direcciones de Defensa, el cual fue coordinado con la Dirección de Planificación, oficina que revisa de forma constante los niveles de avance de las metas establecidas.

Es importante acotar, tal y como se puede observar en el acápite estadístico del presente informe, que la mejora en los tiempos de respuesta ha sido acompañada a la vez del incremento en las investigaciones que se iniciaron en el 2007. Esto significa que en comparación con el año 2006, el 2007 mostró un crecimiento tanto en las investigaciones abiertas como en las cerradas, lo cual le da mayor realce al esfuerzo institucional que se ha realizado en este campo. El esfuerzo institucional ha llevado a mejorar el trabajo en la defensa de los derechos de los y las habitantes del país.

Este es un trabajo que ha comenzado a arrojar los primeros resultados satisfactorios dentro del proceso de revisión interna que se está llevando a cabo, tal y como se mencionó en el apartado anterior. Esta situación está permitiendo brindar respuestas oportunas a los y las habitantes, lo que facilita un mayor grado de satisfacción con las recomendaciones que se emiten y aumenta, a la vez, la eficiencia y la oportunidad de las intervenciones institucionales.

A manera de conclusión,

Se ha recorrido un importante trayecto. La voluntad institucional por contar con una institución modelo dentro de la estructura democrática del país, ha hecho que los avances y logros se hayan alcanzado y que los cambios que permiten lograr mayor eficiencia y eficacia en las acciones de la Defensoría de los Habitantes están en marcha, en una dinámica de mejoramiento continuo.

Estadísticas 2007-2008. Aspectos Metodológicos

Como hemos venido señalando, la Defensoría de los Habitantes se encuentra inmersa en una dinámica de análisis de los procesos internos de trabajo en torno a la forma en como se atienden las Solicitudes de Intervención que le formulan las y los habitantes que acuden a ella. Esta modificación, tanto en las Solicitudes como en sus Formas de Intervención, genera que los datos mostrados en este informe se presenten de manera que toda solicitud realizada por un o una habitante a esta institución, sin importar su tipo de trámite, sea incluida o registrada dentro del sistema de datos existente.

La presentación de la información en este acápite se agrupa en dos grandes categorías: Solicitudes de Intervención¹ y Expedientes² y expone información estadística que muestra el trabajo institucional, de forma que las y los lectores pueden obtener datos relevantes e inferir de los mismos la demanda de los servicios de la Defensoría de los Habitantes. Todos los datos que se presentan tienen como fuente los informes de las Áreas de Defensa y de las distintas oficinas regionales, así como la base de datos institucional. Cabe destacar que el registro de las consultas y/o denuncias que se presentan a la Defensoría de los Habitantes se realiza mediante un sistema de gestión documental informatizado.

En el apartado que refleja el comportamiento de ingreso de las Solicitudes de Intervención, la información se desagrega por oficina, ello no solo con los datos de la sede central, sino además los recabados por las

¹ Es una solicitud de intervención que puede versar en torno a una queja, reclamo, denuncia, solicitud de orientación o asesoría que plantea un(a) habitante, grupos de habitantes o una organización de la sociedad civil en torno a un hecho o grupo de hechos que considera lesiona sus derechos por acción u omisión del Sector Público.

² Constituye la investigación en torno a hechos denunciados en materia de defensa. 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.

diferentes oficinas regionales (incluyendo las de más reciente apertura). Asimismo, se desagrega por forma de recepción de denuncia y por composición de las entidades más denunciadas.

Tal y como fue señalado por la Dirección de Admisibilidad en el apartado correspondiente del Capítulo II, toda solicitud de intervención es recibida, registrada y valorada por la dicha oficina así como por las distintas sedes regionales. Entre las opciones de trámite que se aplican se encuentran la apertura de expedientes a partir de la admisión del caso, la orientación exhaustiva al/la habitante, el traslado de la consulta a contralorías de servicios u órganos de control, las atenciones inmediatas, las gestiones sumarias de defensa y las inadmisibilidades (cuando el asunto no es de competencia institucional).

En el año 2007 se recibieron 14937 solicitudes de intervención, de las cuales 2257 fueron trasladadas a las Áreas de Defensa para una investigación más exhaustiva según la naturaleza del caso, las cuales son susceptibles de generar recomendaciones a la Administración Pública. Lo anterior explica que la orientación a las y los habitantes, las atenciones inmediatas, las solicitudes de intervención inadmisibles y las gestiones sumarias de defensa son contabilizadas como ingresos en el cuadro de solicitudes de intervención (cuadro nº 1) y no forman parte de las estadísticas correspondientes a los denominados expedientes tramitados por las Áreas de Defensa (cuadro nº 2). Cabe destacar que el mayor porcentaje de estas solicitudes de intervención (12680) son atendidas directamente por la Dirección de Admisibilidad y las Sedes Regionales.

Las solicitudes que son trasladadas para trámite en las Áreas de Defensa incluye la elaboración de solicitudes de informe a las instituciones correspondientes, el análisis de dichos informes, inspecciones (de ser necesario), acompañamiento a la persona, abordaje integral en la comunidad, y la preparación de un informe final en el que se plantea la eventual violación de un derecho humano y las recomendaciones para paliar

los efectos de dicha violación en el caso concreto, así como evitar que esta situación se repita en el futuro. _

Teniendo claro lo anterior, el análisis del comportamiento estadístico de los casos que conoce la Defensoría, no puede darse en forma aislada, sino con una lectura estructural y de contexto.

La atención de los casos individuales que conoce esta institución se caracteriza por ser orientadora, protectora y educadora en relación con el conocimiento de sus derechos y la forma de hacerlos valer, siendo cada caso una oportunidad para incidir en forma estructural en la forma como actúa la Administración para atender no sólo el caso concreto, sino ser preventiva y restaurativa de los derechos de otras personas en la misma situación.

Es por ello que debe considerarse, el hecho que la Defensoría de los Habitantes es una instancia que este año cumple 15 años, período durante el cual a partir del conocimiento de los casos específicos se ha trabajado de manera sistemática en incidir en las causas estructurales que violan los derechos de las personas, incidencia cuyos resultados se empieza a cosechar precisamente con un cambio en el comportamiento de las denuncias que se presentan.

Los casos y los contextos de las denuncias de hoy son muy diferentes a las que se conocieran en otros períodos de esta institución. Asimismo, en esa función educadora, se conoce mejor el ámbito de competencia de la Defensoría, reduciéndose significativamente la presentación de asuntos relacionados con el ámbito privado. Era frecuente en el pasado, la afluencia de personas con asuntos referidos a problemas de inquilinato, de pareja, de cobros privados e incluso de afectaciones como consumidor, las cuales significaron una gran inversión de recursos para informar y orientar a las personas hacia las instancias de reclamo o solución de sus conflictos correspondientes en donde hacer valer esos derechos.

Asimismo, en relación con las quejas contra el sector público, al tiempo de emitir recomendaciones para el caso concreto, hemos incidido para que se creen y fortalezcan otras instituciones e instancias dentro de estas, como las Contralorías de Servicio, para que de manera puntual atiendan, como corresponden, las propias quejas de su institución, instancias a las que se suman órganos específicos como la ARESEP, la Oficina de Defensa del Consumidor y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

Por su parte, la intensa labor educativa y de promoción de Derechos Humanos que hemos realizado significa una población más informada y con mayor

capacidad para defender por sí misma sus derechos y que acuden de manera más precisa a los órganos correspondientes. En ese sentido, en la actualidad son múltiples los casos que la Defensoría conoce luego que la o el habitante ha acudido a esas instancias y no ha recibido la respuesta que espera. La persona ahora que conoce, utiliza los mecanismos para defender sus derechos que tiene a disposición y recurre a la Defensoría cuando éstos se le agotan, defraudan sus expectativas o violentan nuevamente sus derechos.

Esta situación ha favorecido para que los recursos que se utilizaban en la atención de ese tipo de consultas, ahora es invertido en la atención de asuntos estructurales, con un abordaje más integral. Se da seguimiento a la agenda legislativa, se apoya la gestión de la propia Administración mediante procesos de capacitación, análisis y reformas institucionales y normativas, que favorezcan el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos en el cumplimiento de su función. Nuestro modelo de protección de derechos es referente a nivel regional e internacional, fortaleciendo el ejercicio de nuestro mandato mediante la interacción con la comunidad internacional y los organismos de Derechos Humanos, en seguimiento al cumplimiento de los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito.

Además, merece especial mención que en períodos de cambio de Administración, se ha percibido variaciones en el tipo y frecuencia de las denuncias, de conformidad con los proyectos y programas que el gobierno entrante ofrece a la población, la cual espera de sus nuevos gobernantes respuesta a sus necesidades y cumplimiento de sus promesas electorales. No se puede obviar que en la actualidad, existen datos que sirven para confirmar el mejoramiento de algunos indicadores en la población, sobre todo en materia de salud y vivienda, temas que en el pasado han sido de los que mayor disconformidad se ha conocido en la Defensoría.

CUADRO 1							
EXPEDIENTES ABIERTOS POR AREA							
2001 - 2007							
ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Admisibilidad	181	142	51	9	0	16	201
Mujer	144	219	315	282	280	258	163
Protección Especial	246	301	320	536	781	728	813
Calidad de Vida	379	506	483	343	431	344	394
Control Gestión Admtiva.	400	652	679	545	650	539	481
Asuntos Económicos	45	44	93	59	45	42	45
Niñez y Adolescencia	81	92	153	100	115	117	160
TOTAL	1.476	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044	2.257

CUADRO 2							
EXPEDIENTES CERRADOS POR AREA							
2001 - 2007							
ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Admisibilidad	98	152	25	9	0	0	0
Mujer	161	118	178	256	274	291	314
Protección Especial	239	259	277	487	559	716	629
Calidad de Vida	224	743	401	478	310	725	385
Control Getión Admtiva.	421	495	612	614	606	787	672
Asuntos Económicos	10	9	44	58	48	50	77
Niñez y Adolescencia	72	143	106	124	86	70	142
TOTAL	1.225	1.919	1.643	2.026	1.883	2.639	2.219

CUADRO 3							
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN 2007							
POR MODALIDAD DE RECEPCIÓN							
MODALIDAD RECEPCIÓN	SEDE CENTRAL	CHOROTEGA	BRUNCA	HUETAR NORTE	HUETAR ATLÁNTICA	PACIFICO CENTRAL	TOTAL
Carta	746	28	10	30	0	1	815
Fax	276	31	14	15	0	1	337
Giras	35	15	0	3	0	0	53
Internet	790	4	0	0	0	0	794
Personal	2.876	1.339	746	731	790	26	6.508
Teléfono	2.250	572	49	411	111	6	3.399
ND	1.581	0	883	15	9	3	2.491
TOTAL	8.554	1.989	1.702	1.205	910	37	14.397

CUADRO 4	
HECHOS VIOLATORIOS CON DIEZ INVESTACIONES O MÁS	
2007	
Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	21
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	31
Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores	15
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	17
Acciones u omisiones en casos de medidas disciplinarias o de aislamiento	28
Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad	10
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	16
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años con discapacidad	10
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	12
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	31
Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal	10
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	10
Cierre arbitrario o falta de recursos para centros de educación pública	10
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	17
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	40
Contaminación atmosférica por sonido	56
Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	15
Contaminación o afectación de suelos por disposición inadecuada de desechos domésticos, industriales u hospitalarios	17
Daños producidos por la construcción o mantenimiento de infraestructura vial	12
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	477
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	32
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	12
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	175
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	17
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	35
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	46
Irregularidades administrativas en los centros educativos	25
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	100
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	28
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	50
Persecución laboral	26
Problemas de orden administrativo por falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas	10
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	17
Restricción ilegal o arbitraria, o actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	20
Restricciones y acciones ilegítimas contra extranjeros para entrar, transitar, permanecer o salir del territorio nacional	12
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	40
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	24
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	19
Violación de los derechos del paciente	14

CUADRO 5		
ESTRUCTURA ENTIDADES [1] DENUNCIADAS		
2007		
Entidad	Denuncias	%
Asamblea Legislativa	8	0,05
Áreas de Salud-Ministerio de Salud	638	3,77
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	46	0,27
Banca Promérica	7	0,04
Banco Central de Costa Rica	18	0,11
Banco Crédito Agrícola de Cartago	9	0,05
Banco de Costa Rica	52	0,31
Banco Hipotecario de la Vivienda	76	0,45
Banco Nacional de Costa Rica	122	0,72
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	118	0,70
Caja Costarricense del Seguro Social	1272	7,52
Clínicas	44	0,26
Colegio de Abogados	10	0,06
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	4	0,02
Comisión Nacional del Consumidor	289	1,71
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	82	0,48
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	37	0,22
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	19	0,11
Corte Suprema de Justicia	246	1,45
Correos de Costa Rica	15	0,09
Cruz Roja	6	0,04
Dirección General de Adaptación Social	236	1,40
Dirección General de Migración y Extranjería	151	0,89
Hospitales	1940	11,47
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	480	2,84
Instituto Costarricense de Electricidad	453	2,68
Instituto de Desarrollo Agrario	169	1,00
Instituto Mixto de Ayuda Social	477	2,82
Instituto Nacional de Aprendizaje	26	0,15
Instituto Nacional de Seguros	387	2,29
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	81	0,48
Junta de Protección Social de San José	14	0,08
Ministerios	3706	21,91
Municipalidades	1409	8,33
Mutual Alajuela-La Vivienda Ahorro y Préstamo	18	0,11
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	9	0,05
Mutual Heredia Ahorro y Préstamo	2	0,01
No Identificado	27	0,16
Organismo de Investigación Judicial	35	0,21
Patronato Nacional de la Infancia	165	0,98
Registro Civil	64	0,38
Registro Nacional	19	0,11
Sector Privado	3883	22,96

Superintendencia General de Entidades Financieras	9	0,05
Tribunal Supremo de Elecciones	15	0,09
Universidades	28	0,17
TOTAL GENERAL	16913	100,00

[1] Las denuncias por entidades se refieren a las denuncias directas contra una dependencia o unidad administrativa independientemente de su ubicación en la estructura organizacional. Las únicas excepciones son el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

CUADRO 6				
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN 2007				
SEDE	SECTOR		%	
	PRIVADO	PUBLICO	PRIVADO	PUBLICO
Central	1.505	7.049	57,05	59,95
Chorotega	479	1.510	18,16	12,84
Brunca	182	1.520	6,90	12,93
Huetar Norte	197	1.008	7,47	8,57
Huetar Atlántica	271	639	10,27	5,43
Pacífico Central	4	33	0,15	0,28
TOTAL	2.638	11.759	100	100

CUADRO 7							
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN							
POR SEDE DE RECEPCIÓN							
2001-2007							
SEDE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Central	16.478	21.643	19.273	15.996	14.881	11.595	8.554
Chorotega	0	753	2.144	2.644	3.016	2.385	1.989
Brunca	0	0	27	2.878	3.040	2.614	1.702
Huetar Norte	0	628	1.044	2.137	2.054	1.787	1.205
Huetar Atlántica	0	0	1.591	2.157	1.910	1.553	910
Pacífico Central	0	0	0	0	0	0	37
TOTAL	16.478	23.024	24.079	25.812	24.901	19.934	14.397

CUADRO 8	
INGRESO EXPEDIENTES	
VIOLACION A LOS DERECHOS DE LA MUJER	
ENERO A DICIEMBRE 2007	
HOSTIGAMIENTO SEXUAL	87
PENSION ALIMENTARIA	21
Negligencia	7
Dilación	14
PATERNIDAD RESPONSABLE	1
Incumplimiento a la ley	1
PRIVADAS DE LIBERTAD	20
Requisa injustificada	1
Condiciones deficientes	6
Trato inhumano	3
Violación al debido proceso	1
Maltrato servicio salud	6
Negación servicio salud	2
Acoso Laboral	1
ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD	36
Violación derecho maternidad	9
Maltrato servicio salud	10
Impedimento acceso seguridad	2
Impedimento ascenso p/maternidad	4
Violación derecho de la paciente	3
Deficiencia prestación de servicio	5
Negación a medicamentos	2
Negación pago p/maternidad	1
DERECHOS LABORALES	30
Acoso laboral	19
Despido ilegal	4
Discriminación en el empleo	2
Impedir acceso p/maternidad	1
Maltrato físico	2
Derecho y estabilidad en el empleo	1
Exigir prueba embarazo en el emple	1
VIOLENCIA DOMÉSTICA	3
Medida cautelar	3
Negligencia	0
MIGRANTE	1
Salud	0
Negación atención mujer indoc.	1
OTROS	4
Participación asunto políticos	1
Afectación mujeres en albergue	1
Investig. Mujeres trabajadoras sexuales	1
Negación beca IMAS	1
TOTAL	203

CUADRO 9		
DENUNCIAS RECIBIDAS CONTRA MUNICIPALIDADES		
2007		
Municipalidad	Denuncias	%
M. de Abangares	7	0,52
M. de Acosta	1	0,07
M. de Aguirre	14	1,03
M. de Alajuela	57	4,21
M. de Alajuelita	25	1,85
M. de Alfaro Ruiz	3	0,22
M. de Aserrí	26	1,92
M. de Atenas	6	0,44
M. de Bagaces	11	0,81
M. de Barva de Heredia	11	0,81
M. de Belén	5	0,37
M. de Buenos Aires	6	0,44
M. de Cañas	4	0,30
M. de Carrillo	22	1,62
M. de Cartago	49	3,62
M. de Cervantes	1	0,07
M. de Coronado	2	0,15
M. de Corredores	12	0,89
M. de Coto Brus	4	0,30
M. de Cóbano	2	0,15
M. de Curridabat	17	1,26
M. de Desamparados	56	4,14
M. de Dota	3	0,22
M. de El Guarco	9	0,66
M. de Escazú	31	2,29
M. de Esparza	6	0,44
M. de Flores	16	1,18
M. de Garabito	9	0,66
M. de Goicoechea	35	2,58
M. de Golfito	3	0,22
M. de Grecia	14	1,03
M. de Guácimo	1	0,07
M. de Guatuso	1	0,07
M. de Heredia	29	2,14
M. de Hojancha	3	0,22
M. de Jiménez	2	0,15
M. de Juan Vías	1	0,07
M. de La Cruz	6	0,44
M. de La Unión	31	2,29
M. de León Cortés	1	0,07
M. de Liberia	70	5,17
M. de Limón	78	5,76
M. de Los Chiles	1	0,07
M. de Matina	2	0,15

M. de Montes de Oca	21	1,55
M. de Montes de Oro	2	0,15
M. de Monteverde	2	0,15
M. de Mora	10	0,74
M. de Moravia	19	1,40
M. de Nandayure	2	0,15
M. de Naranjo	8	0,59
M. de Nicoya	14	1,03
M. de Oreamuno	13	0,96
M. de Orotina	8	0,59
M. de Osa	4	0,30
M. de Palmares	5	0,37
M. de Paquera	2	0,15
M. de Paraíso	8	0,59
M. de Parrita	3	0,22
M. de Pérez Zeledón	88	6,50
M. de Poás	9	0,66
M. de Pococí	12	0,89
M. de Puntarenas	24	1,77
M. de Puriscal	8	0,59
M. de San Carlos	77	5,69
M. de San Isidro de Heredia	6	0,44
M. de San José	154	11,37
M. de San Mateo	1	0,07
M. de San Pablo	7	0,52
M. de San Rafael de Heredia	4	0,30
M. de San Ramón	7	0,52
M. de Santa Ana	11	0,81
M. de Santa Bárbara	13	0,96
M. de Santa Cruz	25	1,85
M. de Santo Domingo	10	0,74
M. de Sarapiquí	7	0,52
M. de Siquirres	8	0,59
M. de Talamanca	6	0,44
M. de Tibás	36	2,66
M. de Tilarán	5	0,37
M. de Turrialba	6	0,44
M. de Upala	9	0,66
M. de Valverde Vega	3	0,22
M. de Vásquez de Coronado	3	0,22
M. del Guarco	1	0,07
TOTAL	1354	100,00

CUADRO 10			
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR GÉNERO			
POR SEDE DE RECEPCIÓN			
2007			
SEDE	SEXO FEMENINO	SEXO MASCULINO	TOTAL
Central	3.256	5.298	8.554
Chorotega	1.174	815	1.989
Brunca	998	704	1.702
Huetar Norte	626	579	1.205
Huetar Atlántica	469	441	910
Pacífico Central	17	20	37
TOTAL	6.540	7.857	14.397

CUADRO 11								
DENUNCIAS RECIBIDAS POR MES Y POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA								
2007								
Mes	San José	Guanacaste	Limón	Puntarenas	Heredia	Cartago	Sin ubicación geográfica	Total
Enero	149	178	142	80	72	52	135	1208
Febrero	230	178	117	66	49	56	123	1357
Marzo	241	177	85	63	84	61	133	1378
Abril	136	113	119	53	43	44	119	967
Mayo	266	185	122	44	62	56	204	1332
Junio	160	175	134	47	45	51	178	1138
Julio	181	168	99	60	57	39	187	1239
Agosto	174	224	88	50	59	59	162	1205
Septiembre	194	195	150	52	47	48	175	1294
Octubre	176	165	85	69	80	64	219	1339
Noviembre	207	186	94	40	47	47	190	1137
Diciembre	112	128	48	72	32	29	144	803
	2226	2072	1283	696	677	606	1969	14397

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Sistema de Gestión Documental de la Defensoría de los Habitantes, abril 2008.

CUADRO 12			
INVESTIGACIONES ABIERTAS POR TIPO DE DERECHO HUMANO VULNERADO			
2007			
DERECHOS	INVESTIG.	% Derecho General	% total de derechos
DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES			
A LA SALUD	538	35,33	26,14
A LA EFICIENCIA PRESTAC.SERV.PUBLICOS	375	24,62	18,22
A UN AMBIENTE SANO	262	17,20	12,73
AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	96	6,30	4,66
A LA EDUCACION	107	7,03	5,20
A LA SEGURIDAD SOCIAL	78	5,12	3,79
A VIVIENDA DIGNA	37	2,43	1,80
A LA PROPIEDAD	27	1,77	1,31
A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA	3	0,20	0,15
SUBTOTAL	1523	100,00	74,00
DERECHOS INDIVIDUALES			
A LA VIDA	1	0,19	0,05
A LA INTEGRIDAD PERSONAL	155	29,14	7,53
AL DEBIDO PROCESO	109	20,49	5,30
A LA PROTECCION ESPECIAL	88	16,54	4,28
A LA DOCUMENTACION PERSONAL	53	9,96	2,58
A LA JUSTICIA	35	6,58	1,70
A LA CONSTITUC.Y PROTEC. DE LA FAMILIA	27	5,08	1,31
A LA SEGURIDAD CIUDADANA	21	3,95	1,02
DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	7	1,32	0,34
A LA LEGALIDAD	14	2,63	0,68
AL EJERCICIO DE LA LIB.DE TRANSITO	15	2,82	0,73
A LA LIBERTAD PERSONAL	3	0,56	0,15
DE LA PERSONALIDAD	3	0,56	0,15
A LA PRIVACIDAD PERSONAL	1	0,19	0,05
SUBTOTAL	532	100,00	25,85
DERECHOS POLITICOS			
A LA PARTICIP.EN A. POLITICOS	1	33,33	0,05
A LA CIUDADANIA	2	66,67	0,10
SUBTOTAL	3	100,00	0,15
TOTAL GENERAL	2058		100,00

Contraloría de Servicios

“La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes es una instancia que vela porque las y los usuarios de la Defensoría de los Habitantes obtengan un servicio con calidad, eficiencia y eficacia y a la vez para que conozcan y se apropien de sus derechos y deberes.”

1. Las Contralorías de Servicio y la Defensoría de los Habitantes

Las Contralorías de Servicio se encuentran ubicadas dentro del sistema democrático costarricense en el control horizontal del ejercicio del poder, pero también se pueden ubicar en el control vertical ya que su papel las puede convertir en intermediarias entre el Estado y las y los habitantes; de allí que para la Defensoría sea prioridad establecer una alianza orgánica-funcional con estos entes contralores por la gran compatibilidad en el quehacer de estas dos instancias.

Es así como las Contralorías de Servicio se convierten en el eslabón inmediato que les permitirá a los y las habitantes ejercer ese primer control, que redundará en el rescate de la confianza en las instituciones del Estado.

Desde su creación, la Defensoría de los Habitantes ha establecido como política institucional el consolidar las alianzas estratégicas necesarias con el fin de fortalecer estos órganos contralores de sus respectivas instituciones, al estar cumpliendo con un papel de defensores de derechos humanos de los y las usuarias de los servicios que brindan esas instituciones y de la calidad de la prestación de los mismos.

A lo largo de quince años de labor, la Defensoría ha ido constatando a través del ejercicio de sus funciones, que en las instituciones se han generado importantes avances en la calidad de los servicios, no obstante aún persisten situaciones que se han agravado. Tanto unas como otras deben ser objeto de análisis profundo para la emisión de nuevas recomendaciones

Concedores que un cambio de cultura implica cambios en lo individual, lo colectivo y lo estructural, aún persisten violaciones al procedimiento de legalidad y a los derechos de los y las habitantes por acciones y omisiones de la Administración. La falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, ha estado presente en una buena cantidad de situaciones que la Defensoría ha tenido que denunciar.

Muchas personas que trabajan en el sector público olvidan que son simples depositarios de la autoridad y que no pueden arrogarse facultades que la Ley no les confiere, así como tampoco pueden dejar de cumplir con las obligaciones que se les impone.

La labor de las instituciones debe ser evaluada constantemente a fin de que cumplan con las funciones específicas encomendadas por la Ley y esta labor es desarrollada por la Defensoría de los Habitantes de manera permanente ejerciendo un control de legalidad, de allí que para la institución es imprescindible contar con aliados en esta importante misión

La Defensoría considera que debe apoyar el fortalecimiento y consolidación de los órganos de la Administración y a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio del poder y la protección de derechos de las y los habitantes. Estos mecanismos se constituyen en garantías de legitimidad y eficacia al erigirse en instrumentos que supervisan la capacidad de las autoridades públicas para canalizar las demandas de sus habitantes.

Es aquí donde se evidencia la importancia de las Contralorías de Servicio como órganos de control de la calidad de los servicios y como garantes del respeto a los derechos de las personas usuarias a lo interno de sus instituciones.

La institución ha logrado hasta este momento un gran apoyo en la mayoría de las Contralorías de Servicio, no obstante es consciente de las restricciones que les son impuestas desde lo interno y que muchas veces limitan una respuesta adecuada a las peticiones de la Defensoría así como la atención apropiada a las

inquietudes de las personas usuarias de los servicios de cada institución.

Por ello y por considerarlas prioritarias, es que se ha impuesto como objetivo su fortalecimiento, no sólo con la presentación de un Proyecto Ley a la corriente Legislativa que pretende fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, sino también por medio de procesos de capacitación que periódicamente les brinda la Dirección de Promoción y Divulgación en coordinación con la Contraloría de Servicios de la institución y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio del Ministerio de Planificación y Política Económica

Con ello se pretende darles los instrumentos necesarios para que por medio de un posterior proceso de acercamiento a la sociedad civil, se vean fortalecidas en su trabajo y logren posicionarse en sus instituciones para que sean reconocidas por todas y todos los habitantes como sus representantes a lo interno de las mismas.

2. La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes

La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes fue creada mediante Acuerdo No. 686-DH de fecha 2 de octubre del 2002, con el fin de ser congruentes con la iniciativa que desde hace algunos años impulsa la institución ante la Asamblea Legislativa, para que se apruebe el Proyecto Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios, normativa que permite elevar a rango de ley a las Contralorías de Servicio.

Esta es una instancia que vela porque las y los usuarios de la Defensoría de los Habitantes obtengan un servicio con calidad, eficiencia y eficacia y a la vez para que conozcan y se apropien de sus derechos y deberes.

Además, brinda información y orientación necesaria en cuanto a los servicios que la institución ofrece, indicándoles los trámites a seguir y los documentos que necesitan para realizarlos.

Su objetivo principal es promover el desarrollo de una cultura basada en la mejora continua de la prestación de los servicios y la defensa de los derechos y garantías de los habitantes usuarios/as, en sus relaciones con la Defensoría de los Habitantes.

Entre los beneficios que se persiguen, podemos citar:

- Incrementar la participación ciudadana
- Conciliar entre el habitante y el funcionario que brinda el servicio en un momento de conflicto.
- Fomentar la modernización de los servicios
- Ofrecer protección a la persona usuaria
- Velar por la calidad del servicio
- Consagrar el derecho a la información
- Facilitar la comunicación entre las personas usuarias y la institución

La Defensoría de los Habitantes tiene una preocupación constante por mejorar la prestación de los servicios y por medio de sus jerarcas ha prestado especial atención para ir superando los obstáculos que impiden una prestación más eficiente y eficaz, sin embargo persisten algunas deficiencias, algunas de ellas se derivan de la falta de respuesta de los y las funcionarias públicas y/o de la falta de aplicación de las recomendaciones emitidas, ante lo cual la Institución debe analizar las diferentes medidas disciplinarias que la Ley le otorga.

Es importante destacar que el trabajo que desarrolla la Contraloría de Servicios se ejerce con una total independencia y autonomía.

Información acerca del número de personas atendidas y la cantidad de solicitudes de intervención presentadas a la Contraloría de Servicios

Durante el período comprendido entre enero a diciembre del 2007 se atendieron 385 personas clasificadas entre usuarios/as externos y usuarios /as internos

NÚMERO DE USUARIOS/AS EXTERNOS E INTERNOS
ATENDIDAS POR LA CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE

ENERO- DICIEMBRE 2007

<u>Número de personas atendidas</u>	
<u>Usuarios/as externos</u>	<u>344</u>
<u>Usuarios/as internos</u>	<u>41</u>
<u>Total:</u>	<u>385</u>

Fuente: Registro de Solicitudes de Intervención durante En.- Dic. 2007

NÚMERO DE SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN
ATENDIDAS POR LA CONTRALORÍA DE SERVICIOS
DURANTE ENERO-DICIEMBRE 2007-

Número de solicitudes de intervención	
Solicitudes de intervención usuarios/as externos	282
Solicitudes de intervención usuarios/as internos	16
Total:	298

Fuente: Registro de Solicitudes de Intervención Período En. Dic. 2007-

- Estas solicitudes de intervención, fueron de diversa índole: solicitudes de información sobre el trámite de la denuncia ante la institución, solicitud de traslado de quejas a la Dirección de Admisibilidad para su conocimiento y respectivo trámite, solicitudes de información sobre la creación y funciones de la Defensoría de los Habitantes, solicitudes de apoyo por parte de las Contralorías de Servicio, denuncias relativas a situaciones ajenas a la Defensoría de los Habitantes que han sido referidas a otras instituciones del Estado, solicitudes de inspección, reaperturas de caso por incumplimiento de la administración.
- Se han atendido también solicitudes de capacitación, no solo por parte de funcionarios públicos, sino también de grupos de mujeres pensionadas, cooperativistas y estudiantes para exponer sobre las funciones que desempeñan las Contralorías de Servicios También se recibieron solicitudes de información sobre los procedimientos utilizados en las Direcciones de Admisibilidad y Defensa, además se atendieron las solicitudes de capacitación que hicieron las mismas Contralorías de Servicio para continuar con la capacitación que la institución ha venido realizando con estos entes contralores.
- A la mayoría se les dio un trámite expedito, algunas requirieron de mayores plazos para que los y las funcionarias de la Administración Pública remitieran las respuestas a las solicitudes trasladadas, sin las cuales no es posible que los profesionales de Defensa elaboren los Informes Finales con o sin recomendaciones, lo que es percibido por los y las habitantes como atraso por parte de la Defensoría y no por parte de la Administración.
- Además se tramitaron sugerencias y observaciones acerca de la prestación de los servicios, las cuales fueron remitidas a la jerarca para que se tomaran las correcciones necesarias. Algunas de ellas han sido subsanadas por medio de la emisión de políticas institucionales, otras

situaciones se corregirán cuando se apruebe el Manual de Procedimientos de Defensa. Este Manual responde a la clara determinación de la Defensoría de los Habitantes de que la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia, implica un continuo cambio cultural en la gestión administrativa, que necesariamente causará el fortalecimiento de la confianza en la institución mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los y las habitantes.

- Del total de las gestiones realizadas, el 94.6% corresponde a las presentadas por los/as usuarios/as externos/as de los servicios de la Defensoría de los Habitantes. Cabe destacar que algunas de estas solicitudes provinieron de las Contralorías de Servicio de otras instituciones que utilizan la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes como un instrumento facilitador de sus gestiones a lo interno de la institución.
- Un 5.4% de las solicitudes de intervención fueron presentadas por los y las usuarias internas, es decir por funcionarios y funcionarias de la institución. Algunas de estas solicitudes relacionadas con aspectos del clima organizacional, motivaron la realización de un taller sobre Burn-Out y otras requirieron por su naturaleza de la intervención directa de la Defensora.

Medios utilizados para la presentación de las solicitudes de intervención

El medio que más utilizan los y las usuarias de los servicios de la Contraloría de Servicios es el telefónico, seguido por la visita personal, el correo electrónico, el escrito y por último el buzón de sugerencias.

Se da el caso de que personas que presentan su denuncia por teléfono, también lo hacen por correo electrónico, por escrito o de manera personal. Es importante destacar que algunos habitantes han hecho un uso abusivo del derecho de petición no sólo ante la institución, sino ante la misma Contraloría de Servicios; no obstante ello, se les ha atendido tantas veces así lo han requerido. Sus solicitudes de intervención aunque demandan mucho tiempo, no han sido contabilizadas en forma individual ya que no presentan denuncias o inconformidades diferentes a las que ya tienen presentadas y resueltas por la institución

3. Otras actividades realizadas

Atención de Solicitudes de intervención

La atención de consultas telefónicas donde solicitan información que es competencia de otras instituciones del Estado, por lo que se les orienta para que canalicen de manera eficiente su queja. Se les remiten en primera instancia a las respectivas Contralorías de Servicio de dichas instituciones

La Contraloría de Servicios de la Defensoría mantiene una comunicación permanente con las Contralorías de otras instituciones tales como Acueductos y Alcantarillados, algunas contralorías del Ministerio de Salud, Contralorías de Servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Consejo Nacional de Producción, Dirección de Servicio Civil, Contralorías de Servicio de algunas Municipalidades, Instituto Costarricense de Electricidad, Servicio 911, entre otras. El poner en contacto a la persona habitante que tiene alguna disconformidad en relación con la prestación de los servicios que brindan las instituciones con las Contralorías de Servicio es una forma de dar a conocer estos entes de control y una alternativa para que la inconformidad sea resuelta.

- A algunos Contralores de Servicio, que así lo han solicitado, se les ha facilitado el acceso a las diferentes Direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes y a los jefes de la institución para exponer situaciones que afectan el quehacer de sus instituciones, las cuales ya han sido puestas en conocimiento de las respectivas administraciones.
- Se han impartido charlas en algunas instituciones tales como el Servicio 911 y el Ministerio de Salud sobre las funciones de la Defensoría de los Habitantes en la protección de los derechos humanos, otras relacionadas con el papel de los y las habitantes en el fortalecimiento de las Contralorías de Servicio y la Modernización del Estado y los procesos de mejoramiento de los servicios públicos. Es importante destacar que estas charlas se realizaron con la colaboración de las Direcciones de Control de Gestión y Calidad de Vida.
- Se coordinó con la Defensora la realización de un Taller sobre el *Síndrome del Burn-out* dirigido a cuarenta personas funcionarias de la institución y también este taller fue impartido a un grupo de ciento cinco contralores y contraloras del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio
- Se realizó un ciclo de capacitación compuesto por siete sesiones dirigido a ciento cinco perso-

nas funcionarias de las Contralorías de Servicio en coordinación con la Secretaría Técnica del Ministerio de Planificación sobre diversos temas relacionados con el quehacer de estos entes contralores y acerca de la normativa aplicable. Esto implicó a su vez todo un proceso previo de coordinación con varias instituciones del Estado entre ellas la Procuraduría de la Ética Pública, el Poder Judicial, la Escuela Judicial, el Estado de la Nación y la participación de la Dirección de Control de Gestión de la Defensoría de los Habitantes.

- Se han atendido a grupos de estudiantes de secundaria y de las Universidades que requieren información acerca de la Defensoría de los Habitantes, se ha brindado información a miembros de los Colegios Profesionales en relación con temáticas relacionadas con la defensa de Derechos Humanos, Red de Transparencia, Recursos de Amparo, también sobre algunos temas cuyos Informes Finales han sido emblemáticos.
- Se acompañó a profesionales de defensa a algunas inspecciones solicitadas por los denunciantes entre ellas a Cuajiniquil de La Cruz de Guanacaste, a Playa Ostional, Los Llanos de Aserri, Hospital de Niños, Servicio 911 y a la Cruz Roja Costarricense

Participación en actividades de capacitación

- La capacitación de los y las funcionarias de la institución ha sido una preocupación permanente de los jefes, lo que permite mantenerse actualizado en temas relacionados con el quehacer institucional, esto a su vez incide en una mejora de la prestación de los servicios que se refleja a la hora de resolver los casos, ya que se está actualizado con los cambios que se dan en la normativa y en el entorno político, económico y social. La Contraloría de Servicios tuvo la oportunidad de participar durante el año 2007 en varias capacitaciones, entre ellas:
- Actividades de capacitación convocadas por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio del Ministerio de Planificación, El Curso *Taller en formulación y aplicación de indicadores. Encuentro Contralorías de Servicio como promotoras de la Buena Gestión Institucional, Rediseño de Procesos y Servicio al Cliente*
- Se participó en el IV Seminario Nacional de Contralorías de Servicio convocado por la Dirección Institucional de Contralorías de Servicio. Departamento de Protección al Usuario de

la Caja Costarricense del Seguro Social sobre el tema *Protejamos el Derecho a la Salud de los niños, niñas y adolescentes*

- Se participó en capacitaciones que permitieron el análisis del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo. Una de ellas con el experto Miguel Sánchez Morón. Catedrático de la Facultad de Derecho Universidad Alcalá de Henares España. *Implicaciones del Código Procesal Contencioso Administrativo en la Defensa de los Derechos Humanos y la labor de la Defensoría de los Habitantes de la República*. Se asistió también al Curso impartido por la Procuraduría General de la República sobre este mismo tema *El Impacto del Código Procesal Contencioso Administrativo en la actividad administrativa*.
- Se participó en *Las Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Laboral* impartido por la Corte Suprema de Justicia, la Sala Segunda, Escuela Judicial, Comisión de la Jurisdicción Laboral y la Asociación de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.
- Se participó en el Seminario convocado por la iniciativa pública-privada para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica ALIARSE para el Desarrollo en el Seminario sobre *La importancia de las Alianzas Públicas para el desarrollo en el marco de la responsabilidad social*.
- También se asistió al *Seminario La normativa Jurídica del Sistema de Integración Centroamericana y la Consulta Prejudicial*
- Se participó en la actividad de capacitación llamada *Jornada Conmemorativa y Reflexiva. Actualizando los Derechos Humanos. Interrogantes, condicionantes y posibilidades en el contexto actual del Derecho Humano al Desarrollo*, convocada por la Dirección de Admisibilidad dentro del marco de celebración del LIX Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos celebrada durante los días 10 y 11 de diciembre en el Auditorio de la Ciudad de la Investigación de la Universidad de Costa Rica

Jornadas de Trabajo

- La Contraloría de Servicios participó en varias jornadas de trabajo que le permitieron aprovechar estos espacios de discusión y análisis para dar a conocer muchos de los asuntos que los y las habitantes ponen en conocimiento de la Contraloría de Servicio relacionados con los procedimientos y la prestación de los servicios, por eso se consideran muy provechosos ya que

se discutieron políticas institucionales que inciden directamente en el servicio que se le brinda a los y las habitantes

- Se participó en la actividad de Revisión del Manual de Procedimientos de Defensa de la Defensoría de los Habitantes con el fin de mejorar los diferentes procedimientos de defensa que lleva a cabo la institución.
- Se participó en la Jornada de trabajo con los jefes y las Direcciones de Defensa y de Promoción y Divulgación en el análisis coyuntural en el que se encuentra la Defensoría de los Habitantes y cuáles cambios se deben realizar para actualizar el accionar de la institución que permita respuestas oportunas y eficaces ante las demandas de los y las habitantes.
- Se trabajó en el Plan Anual Operativo 2007 de la Contraloría de Servicios en coordinación con la Dirección de Planificación Institucional
- Se elaboró el Plan Estratégico de la Contraloría de Servicios 2007
- Se colaboró con la presentación de la ponencia "Trato Ciudadano, participación ciudadana, deberes y derechos de la persona funcionaria pública" dirigida a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Salud.

Participación en actividades de apoyo a otras Contralorías de Servicio

- Se participó en la Segunda Feria Nacional de Contralorías de Servicio convocada por la Secretaría Técnica de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Económica realizada en la Plaza de la Cultura como una forma de dar a conocer a la comunidad nacional la existencia e importancia de estos entes controladores para la mejora de los servicios públicos que brindan las instituciones. Las denuncias recibidas se trasladaron de inmediato a la Dirección de Admisibilidad.
- Se participó en la Feria de las Contralorías de Servicio convocada por la Contraloría de Servicio de la Municipalidad de Desamparados, lo que permitió conocer de primera mano las inconformidades, sugerencias y las denuncias de los y las habitantes con respecto a las instituciones del Estado y con respecto a la misma Defensoría de los Habitantes. Estas denuncias fueron trasladadas a la Dirección de Admisibilidad para su conocimiento y respectivo trámite
- Se participó en el Taller convocado por la Contraloría de Servicios del Instituto Nacional de

las Mujeres (INAMU) en las instalaciones de la Casona del Instituto de Desarrollo Agrario en Liberia cuyo objetivo fue compartir con los y las representantes de las Contralorías de Servicios y de grupos organizados de mujeres de las comunidades de Guanacaste sobre las funciones del INAMU, funciones de las Contralorías de Servicio objetivos y necesidades de coordinación.

Actividades de colaboración con el Despacho y las Direcciones de Defensa y Promoción

- Se colaboró con el Despacho de la Defensora de los Habitantes en algunas actividades consideradas estratégicas tales como la atención personal a los Procuradores Centroamericanos y del Caribe que participaron como observadores en el pasado proceso de Referéndum del Tratado de Libre Comercio, también se le brindó colaboración al Despacho en la actividad de Traspaso de la Presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.
- Se colaboró con la Defensora en la propuesta de trabajo a realizar con motivo de la actividad que se llevó a cabo con todas las Direcciones para analizar el impacto de la Defensoría en la defensa de derechos humanos, dentro del marco de celebración del XV Aniversario de su creación y los retos que se deben asumir.
- Se participó en reuniones de coordinación del Despacho de la Defensora, la Dirección de Admisibilidad y la Contraloría de Servicios para la apertura de las Oficinas Regionales y se brindó ayuda logística para dicha apertura.
- Se ha participado en todos los Consejos de Directores convocados por los jefes de la institución, lo que se considera una excelente oportunidad para conocer y discutir acerca de las políticas institucionales.
- Se colaboró con la Dirección de Admisibilidad en una de las ediciones de la Revista Digital contactando a especialistas en la temática para que expusieran su criterio.
- Se brindó colaboración en la convocatoria de la Actividad del Premio Calidad de Vida, no solo a la hora de promover el premio, aprovechando otras actividades de la Contraloría de Servicios para entregar la papelería con la información, sino también se invitó a la actividad de entrega de los premios.

- Se coordinó con la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad de Costa Rica la exposición de la Defensora del tema El Tratado de Budapest y sus implicaciones.
- A solicitud del Defensor Adjunto se le acompañó en algunas citaciones que se le hicieron a alcaldes en donde se establecieron compromisos de cumplimiento de estos funcionarios con las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes.

Elaboración de propuestas tendientes a mejorar la prestación de los servicios

- Se elaboraron propuestas para la mejora de los servicios institucionales por medio de los Círculos de Gestión de la Calidad de los Servicios, también se elaboró la propuesta para realizar Audiencias Ciudadanas de la señora Defensora con los y las habitantes en el marco de celebración de los quince años de creación de la Defensoría de los Habitantes.
- Se elaboró una propuesta de encuesta de salida dirigida a los y las usuarias de los servicios de la institución que permita medir el grado de satisfacción y/o insatisfacción con los servicios que brinda la institución. Esta encuesta fue trasladada a la Dirección de Planificación por la Defensora para su conocimiento, análisis y aprobación.
- Se elaboró una propuesta de encuesta corta que permita medir los tiempos de espera que los y las funcionarias de las diferentes Áreas de Defensa tardan para atender a los y las habitantes. Esta propuesta también se encuentra en conocimiento de la Dirección de Planificación para su visto bueno.
- Se elaboró una propuesta de solicitud de capacitación dirigida a la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y al Servicio Civil para ser incluidos en el curso "*Desarrollo de competencias*" dirigido a un grupo de mujeres profesionales funcionarias de la Defensoría de los Habitantes. Esta propuesta fue aceptada y se espera realizarla en el segundo semestre del año 2008.

Esta Contraloría de Servicios tomó la iniciativa para que se retomaran las relaciones de cooperación interinstitucional que se tuvieron en algún momento con la Escuela Judicial con el fin de continuar con los procesos de capacitación para que los y las funcionarias de la Defensoría de los Habitantes participen en los cursos que esa Escuela realiza en el tema de *Mecanismos de Resolución Alterna de Conflictos (RAC.)*

Es importante que la Mediación/Conciliación se incorpore como una forma más de intervención a utilizar por la institución para dar respuestas más ágiles y oportunas a algunas de las solicitudes de intervención que los y las habitantes le hacen a la institución, tomando en cuenta además que el Nuevo Código Procesal Administrativo incorpora la Mediación y la Conciliación como una forma expedita de solución a los conflictos que se presentan ante esta vía jurisdiccional.

- También se conformó un equipo de tres funcionarios incluyendo a la Contraloría de Servicios para que coordinara un grupo compuesto por 15 funcionarios y funcionarias que se abocaran a la discusión y análisis de los procedimientos que permitan echar a andar el Sistema de Mediación en la Defensoría. Una vez terminado este proceso se presentará para su conocimiento y aprobación ante los jefes de la institución para luego remitir dicha propuesta al Poder Judicial para su respectiva aprobación. Es importante destacar el acompañamiento que se ha tenido por parte de la Escuela Judicial para que este importante proyecto se lleve a cabo. A partir del mes de febrero del 2008 se realizó la primera sesión y se espera terminar el proceso para el próximo mes de julio del año 2008
- La Escuela Judicial ha dado espacios de capacitación a la Defensoría de los Habitantes para que funcionarios/as de la institución participen en los diferentes cursos que imparte este importante Centro de Capacitación tales como el Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo e incluso se otorgaron becas por parte de la Universidad de Costa Rica para que funcionarios /as participaran en el Seminario especializado en Derechos Humanos y Derecho Constitucional.

4. Algunos cambios importantes que inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución

El Despacho de la Defensora, en coordinación con la Administración ha realizado cambios y emitido políticas institucionales que representan un gran logro en la mejora de los servicios que brinda la institución. Otras medidas se encuentran en proceso de ejecución y vendrán a complementar muchas de las iniciativas que se han puesto en marcha. Si bien algunos de estos cambios no han sido promovidos por la Contraloría de Servicios, éstos inciden en la mejora de la prestación de los servicios de la institución.

Algunos de esos cambios son los siguientes:

- Se han realizado nombramientos en propiedad a funcionarios y funcionarias que tenían muchos años de ocupar sus puestos de forma interina lo que permite no solo la estabilidad laboral, sino también que no se pierda toda la experiencia acumulada por estos funcionarios/as. Entre esos nombramientos se encuentra el de la Contralora de Servicios.
- Se elaboró una propuesta de Manual de Procedimientos de Defensa por parte de la Dirección de Planificación Institucional que ha sido sometido a un proceso de discusión y análisis donde participaron no sólo las Áreas de Defensa, sino otras direcciones como Promoción y Divulgación y la Contraloría de Servicios. Esto permitió a la Contraloría llevar la voz de los y las habitantes para mejorar aquellos procedimientos que consideran no se ajustan a los cambios que ha sufrido la institución en estos quince años.
- A solicitud de la Contraloría de Servicios se han emitido directrices por parte de la Defensora encaminadas a mejorar la prestación de los servicios que se brindan, entre ellas la mejora de la atención telefónica por parte de los y las funcionarias de la institución a los y las habitantes. La revisión y el monitoreo constante de la central telefónica para detectar las fallas que impiden el fácil acceso a la institución a través de esta vía, lo que llevó a la empresa proveedora a cambiar dicha central.
- Se realizó un proceso de capacitación para los y las funcionarias de la institución con el experto español Miguel Sánchez Morón especialista en Derecho Administrativo, Catedrático de la Universidad Alcalá de Henares para analizar la actuación de la Defensoría de los Habitantes dentro del marco legal del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo lo que permitió a los y las funcionarias analizar y discutir con este experto la actuación de la Defensoría dentro de este nuevo marco normativo
- Se aprovecharon los espacios que el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República y la Escuela Judicial otorgaron a la institución para que los funcionarios y funcionarias se capacitaran en la nueva normativa del Código Procesal del Contencioso Administrativo.
- -Se conformó un grupo de funcionarios y funcionarias para que analizaran el Nuevo Código Procesal Administrativo y elaboraran las propuestas necesarias que permitan adecuar las actuaciones de la institución a esta normativa.
- Se conformó un grupo de funcionarios y funcionarias que con el acompañamiento de la Escuela Judicial se ha dedicado al análisis y discusión

de la puesta en marcha del Sistema de Mediación de la Defensoría de los Habitantes

- Algunas Contralorías de Servicios de las diferentes Instituciones Estatales y de las Municipalidades, han solicitado a la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes que se transmita a lo interno de la Institución su solicitud de envío de copia de los diferentes trámites que las Direcciones de Defensa gestionan antes esas instituciones. Esto facilita el seguimiento a los asuntos que la Defensoría de los Habitantes está conociendo. El trabajo conjunto entre estas dos instancias genera una mayor eficacia a la hora de resolver el asunto del habitante. Esta solicitud fue puesta en conocimiento de la Defensora de los Habitantes y se emitió una directriz institucional solicitando a los y las funcionarias de la institución el traslado de aquellas quejas que pueden ser del resorte de las Contralorías de Servicio para su conocimiento y respectivo trámite. Con respecto a las otras denuncias que por su nivel de complejidad deben tramitarse directamente con los jerarcas, se indicó que se remita copia de ello a las Contralorías de Servicio
- Se incluyó un cintillo al pie de página de los documentos que se emiten por parte de la Defensoría, informando a los y las habitantes acerca de la existencia de la Contraloría de Servicios de la Defensoría con la respectiva información de los teléfonos y del correo electrónico para que interpongan sus inconformidades o sugerencias.
- La apertura de las nuevas Oficinas Regionales en Puntarenas Centro y Ciudad Neilly que permite a la institución acercarse a los y las habitantes de estas regiones y facilitarles el acceso a los servicios que presta la institución. La Contraloría de Servicios considera muy importante este acercamiento de la institución con los y las habitantes de las diferentes regiones, por lo que debe dársele a estas oficinas los requerimientos básicos para que se conviertan en una verdadera instancia de defensa de derechos humanos de los diferentes grupos de población que acuden a interponer sus denuncias.

5. Retos

- Es importante continuar con los procesos de capacitación que lleva a cabo la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes dirigidos a los y las funcionarias que ocupan cargos en las Contralorías de Ser-

vicio, lo que permitirá la actualización de ciertas temáticas de interés de estas instancias, desde la perspectiva de los Derechos Humanos

- Es importante que la Defensoría de los Habitantes continúe con las acciones de seguimiento al Proyecto Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios.
- Se debe llevar a cabo un proceso de sensibilización dirigido a los y las habitantes denunciadores tendiente a destacar lo importante que es para la institución que la persona interesada participe activamente en los procesos de seguimiento, ya que esto es un elemento importante que le permite a la Defensoría comprobar que las recomendaciones emitidas se cumplan. Su participación permitirá contar con una persona colaboradora para verificar el cumplimiento, además servirá en los procesos de educación en derechos humanos desde una perspectiva constructiva de las personas interesadas, esto los convertirá en los mejores defensores de sus derechos
- Por otro lado se debe actuar de manera efectiva en lo referente al régimen sancionador que ejerce la institución en caso que el funcionario/a denunciado no responda a las solicitudes de información que realiza la Defensoría de los Habitantes durante el proceso de investigación, además de la presentación del Informe de Cumplimiento con respecto a las recomendaciones emitidas, el cual el o la funcionaria está obligado a responder en el término de 15 días hábiles, ya que dicha presentación no es potestativa, sino obligatoria, por parte del o la funcionaria pública o institución recomendada.
- Se está en proceso de estudio y discusión por parte de la Defensora de los Habitantes dos propuestas elaboradas por la Contraloría de Servicios en relación con
 - La ejecución de la Auditorías Ciudadanas que permitirán a la institución abrirse a los diferentes grupos de población que constituyen nuestra población meta con el fin de conocer sus sugerencias e inconformidades en el marco del XV Aniversario de la creación de la DHR.
 - La creación de los Círculos de Calidad de Servicios dentro de la institución para identificar los principales obstáculos que impiden brindar mejores servicios, esto implica dar una mayor participación a quienes son los encargados de brindar estos servicios
- Es urgente que se emitan los digestos o compilaciones de informes institucionales, lo cual

contribuirá considerablemente a darle una respuesta más rápida a una gran cantidad de denuncias que en forma reiterada plantean los y las habitantes y sobre los cuales la institución ya se ha pronunciado. Esto también permitirá la solución más rápida de una gran cantidad de la casuística por parte de los y las profesionales de Admisibilidad y posibilitará a su vez que el resto de los profesionales de Defensa le dediquen tiempo a investigaciones más complejas y a la conformación de grupos de trabajo interdisciplinarios e interdirecciones.

- La aprobación, creación y funcionamiento de un sistema de Mediación/ Conciliación de la Defensoría de los Habitantes, que esté legítimamente reconocido por el Poder Judicial permitirá no sólo atender algunas de las solicitudes de intervención que los y las habitantes realicen ante la institución, sino que además conformará un grupo de funcionarios y funcionarias debidamente acreditados como mediadores que sirvan de soporte a las mediaciones y conciliaciones que los jefarcas realicen ante grupos de la comunidad nacional.
- Coordinar con el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio el establecimiento de canales de comunicación con estos entes contralores, que permitan mantener actualizado el sistema de información institucional, el cual integra entre otros asuntos, un directorio telefónico con datos de funcionarios/as, jefaturas, teléfonos y faxes de cada una de las instituciones pertenecientes a la Administración Pública, esto con el

objetivo de agilizar el proceso de consulta diaria y/o notificación.

- La firma de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Escuela Judicial y la Defensoría de los Habitantes que permita el establecimiento de una relación más duradera y sólida entre ambas instituciones que trascienda las administraciones presentes y que permita una capacitación permanente por parte de esta importante Escuela de capacitación a los funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes.
- Deberá elaborarse en coordinación con la Dirección de Planificación Institucional un sistema de indicadores de gestión que permita la evaluación permanente en pos de la mejora continua de la prestación de los servicios.
- Un reto importante que se tiene por delante es el análisis profundo del papel de las Oficinas Regionales y el impacto que han tenido en las respectivas comunidades en las cuales están insertas. Esta jornada de análisis debe hacerse conjuntamente con todas las personas que laboran en estas Oficinas, lo que permitirá conocer sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que cada una de ellas tiene con el fin de apoyarlas y fortalecerlas para que puedan brindar a los y las habitantes respuestas más ágiles y oportunas a las denuncias planteadas ante la institución.